

Jahresbericht 2017

über die Prüfung der Haushalts- und Wirtschafts-
führung der Freien und Hansestadt Hamburg ein-
schließlich der Haushalts- und Konzernrechnung 2015

Hamburg, den 12. Januar 2017

Rechnungshof der Freien und Hansestadt Hamburg
Gänsemarkt 36 · 20354 Hamburg
Postfach 30 17 41 · 20306 Hamburg
Telefon: 040 42823-0
Fax: 040 4273-10570
E-Mail: rechnungshof@rh.hamburg.de
Internet: www.rechnungshof.hamburg.de

Inhaltsverzeichnis

	Textzahlen
Entlastungsverfahren	1–2
Beschränkung der Prüfung	3
Erstmalige Prüfung des Jahres- und Konzernabschlusses	4
I. Haushalts- und Konzernrechnung 2015	
Allgemeine Bemerkungen	5–6
Jahresabschluss der Kernverwaltung	7–8
Konzernabschluss	9
Bestätigungsvermerk des Rechnungshofs	10–15
Ordnungsmäßigkeit der Haushalts- und Wirtschaftsführung	16–31
Haushaltsüberschreitungen	32–41
Betätigungsprüfung	42–43
II. Ergänzende Prüfungsergebnisse zum Jahres- und Konzernabschluss	44–78
III. Einzelne Prüfungsergebnisse	
Jugend, Schule und Soziales	
Der Hilfeplan in der Kinder- und Jugendhilfe	79–113
Schulbudgets	114–125
Eingliederungshilfe für behinderte Menschen	126–146
Kommunale Eingliederungsleistungen für Arbeitsuchende	147–165
Fallbearbeitung im Jobcenter team.arbeit.hamburg	166–171
Bezirkliche Seniorenarbeit	172–176
Zuwendungen an einen Träger von sozialen Projekten	177–195
Zuwendungen an Träger von Integrationszentren	196–203

Textzahlen

Wissenschaft und Kultur

Drittmittelforschung der Technischen Universität Hamburg-Harburg	204–227
Stellplatzvermietung durch die Technische Universität Hamburg-Harburg	228–233
Gebühren und Entgelte für Studiengänge	234–250
Förderung der Hochschulgastronomie	251–261
Förderung Hamburger Privattheater	262–278

Betriebe und öffentliche Unternehmen

Parkraumbewirtschaftung durch den Landesbetrieb Verkehr	279–301
Hamburg Messe International GmbH	302–309
Bilanzanalyse Dataport 2015	310–314

Gesundheit und Umwelt

Förderung von Investitionen des Universitätsklinikums Hamburg-Eppendorf	315–323
Altlastenbearbeitung	324–338
Energiemanagement für Schulen	339–352
Energiemanagement	353–360

Bauen und Erhalten

Städtebauliche Verträge	361–370
Rahmenverträge für die Unterhaltung von Straßenbegleitgrün und Straßengräben	371–378
Sanierung des Mahnmals St. Nikolai	379–389
Kostenentwicklung HafenCity Universität	390–411
Cruise Center Steinwerder (CC3)	412–439
Wallringtunnel	440–457
Ersatzneubau für die Rethelhubbrücke	458–478
Infrastruktur Friedhof Ohlsdorf	479–496

Textzahlen

Justiz und verwaltungsinterne Verfahren

Gerichtsvollzieherwesen	497–531
Nachschau Dienstunfähigkeitsverfahren	532–546
IT-Verfahren Herakles	547–554

Finanzen und Steuern

Grundstücksgeschäfte der Freien und Hansestadt Hamburg	555–563
Buchung der in Hamburg vereinnahmten Steuern	564–586
Überwachung steuerbegünstigter Körperschaften	587–613
Kennzahlen – Behörde für Inneres und Sport	614–633
Kennzahlen – Behörde für Stadtentwicklung und Wohnen	634–646
Kennzahlen – Finanzbehörde –Steuerverwaltung–	647–677

IV. Anhang

Tatortproduktionen des NDR	678–689
Kostenerstattung der NDR Media GmbH	

Abkürzungen

ABH	Amt für Bauordnung und Hochbau
AG	Amtsgericht
AO	Abgabenordnung
AöR	Anstalt öffentlichen Rechts
ASD	Allgemeiner Sozialer Dienst
BA	Bundesagentur für Arbeit
BAföG	Bundesausbildungsförderungsgesetz
BASFI	Behörde für Arbeit, Soziales, Familie und Integration
BestHKR	Bestimmungen zum Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen
BGV	Behörde für Gesundheit und Verbraucherschutz
BIS	Behörde für Inneres und Sport
BSB	Behörde für Schule und Berufsbildung
BSU	Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt
BSW	Behörde für Stadtentwicklung und Wohnen
BUE	Behörde für Umwelt und Energie
BWFG	Behörde für Wissenschaft, Forschung und Gleichstellung
BWVI	Behörde für Wirtschaft, Verkehr und Innovation
CC1	Cruise Center HafenCity
CC2	Cruise Center Altona
CC3	Cruise Center Steinwerder
ESF	Europäischer Sozialfonds
EU	Europäische Union
FAG	Finanzausgleichsgesetz
FHH	Freie und Hansestadt Hamburg
FM 4	Gemeinsame Abteilung Energiemanagement des SBH und GMH
GG	Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland
GMH	GMH I Gebäudemanagement Hamburg GmbH
GVO	Gerichtsvollzieherordnung
GVKostG	Gerichtsvollzieherkostengesetz
GVZ	Gerichtsvollzieherinnen und Gerichtsvollzieher
HCU	HafenCity Universität Hamburg
HF	Hamburger Friedhöfe AöR
HGV	HGV Hamburger Gesellschaft für Vermögens- und Beteiligungsmanagement mbH
HmbHG	Hamburgisches Hochschulgesetz
HMC	Hamburg Messe und Congress GmbH
HMI	Hamburg Messe International GmbH
HOAI	Honorarordnung für Architekten und Ingenieure
HPA	Hamburg Port Authority AöR
HPAG	Gesetz über die Hamburg Port Authority AöR
HSE	Hamburger Stadtentwässerung AöR

HU-Bau	Haushaltsunterlage-Bau
HZE	Hilfen zur Erziehung
IKS	Internes Kontrollsystem
IT	Informationstechnik
IVFL	Immobilienverwaltung für Forschung und Lehre Hamburg GmbH & Co. KG
KFE	Klinik Facility Management Eppendorf GmbH
LBV	Landesbetrieb Verkehr
LIG	Landesbetrieb Immobilienmanagement und Grundvermögen
LHO a. F.	Haushaltsordnung der Freien und Hansestadt Hamburg (Landeshaushaltsordnung) in der Fassung bis zum 16. Dezember 2013
LHO	Haushaltsordnung der Freien und Hansestadt Hamburg (Landeshaushaltsordnung) in der Fassung vom 17. Dezember 2013
LSBG	Landesbetrieb Straßen, Brücken und Gewässer
Mio.	Million(en)
Mrd.	Milliarde(n)
NDR	Norddeutscher Rundfunk
NGF	Nettogrundfläche
PÄD	Personalärztlicher Dienst
SBH	Landesbetrieb SBH I Schulbau Hamburg
SGB	Sozialgesetzbuch
StellplatzRL	Richtlinien über das Abstellen privater Kraftfahrzeuge auf Verwaltungsgrundstücken oder angemieteten Flächen
StWG	Gesetz über das Studierendenwerk Hamburg
t.a.h.	Jobcenter team.arbeit.hamburg
TUHH	Technische Universität Hamburg-Harburg
TuTech	TuTech Innovation GmbH
UHH	Universität Hamburg
UKE	Universitätsklinikum Hamburg-Eppendorf
VOB/B	Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistungen – Teil B
VOF	Vergabeordnung für freiberufliche Leistungen
VOL	Vergabe- und Vertragsordnung für Leistungen
VV	Verwaltungsvorschrift(en)
VV-Bau	Verwaltungsvorschriften über die Durchführung von Bauaufgaben der Freien und Hansestadt Hamburg – Bauhandbuch –
VV Bilanzierung	Verwaltungsvorschriften zu § 4 Absatz 1 Sätze 1 und 2, Satz 3, Num- mern 3 und 4, Satz 4 sowie Absatz 2, § 77 Absätze 1 und 4 sowie § 79 Absätze 1 bis 3 LHO, Artikel 40 § 5 Absätze 3 bis 6 SNH Gesetz (gültig ab 2015)
VV Konzern	Verwaltungsvorschriften zu § 4 Absatz 1 Sätze 1 und 2, Satz 3 Num- mern 3 und 4, Satz 4 sowie Absatz 2, § 76 Absatz 2 und § 78 LHO
VV-ZBR	Verwaltungsvorschriften für Zahlungen, Buchführung und Rechnungslegung
ZDL	Zentrale Datenstelle der Landesfinanzminister

Entlastungsverfahren

1. In diesem Bericht fasst der Rechnungshof das Ergebnis seiner Prüfungen der Haushalts- und Wirtschaftsführung der Freien und Hansestadt Hamburg (FHH) für das Haushaltsjahr 2015 zusammen, soweit es für die Entlastung des Senats von Bedeutung sein kann (Artikel 71 Absatz 1 Satz 2 der Verfassung der FHH, § 90 Absatz 1 LHO). In dem Bericht sind auch Feststellungen über frühere Haushaltsjahre aufgenommen (§ 90 Absatz 3 LHO).

*Jahresbericht
als wesentliche
Grundlage für
Entlastung des
Senats*

Den geprüften Stellen wurde Gelegenheit gegeben, zu den Prüfungsergebnissen Stellung zu nehmen. Diese Äußerungen sind in die Beratungen des Kollegiums des Rechnungshofs einbezogen und mit ihren wesentlichen Inhalten im Bericht berücksichtigt worden.

*Stellungnahmen
der geprüften
Stellen
berücksichtigt*

2. Dem Bericht liegen aktuelle Prüfungsergebnisse bis zum Zeitpunkt der Beschlussfassung durch das Kollegium des Rechnungshofs am 12. Januar 2017 zugrunde. Ganz überwiegend handelt es sich um Prüfungen, die im Jahr 2016 durchgeführt wurden.

*Prüfungs-
ergebnisse aus
dem Jahr 2016*

Beschränkung der Prüfung

3. Der Rechnungshof überwacht nach Artikel 71 Absatz 1 Satz 1 der Verfassung der FHH, § 81 Absatz 1 LHO die gesamte Haushalts- und Wirtschaftsführung. Der Rechnungshof ist ermächtigt, nach seinem Ermessen die Prüfung zu beschränken und Rechnungen ungeprüft zu lassen (§ 82 Absatz 2 LHO). Von dieser gesetzlichen Ermächtigung hat er, wie in den Vorjahren, Gebrauch gemacht.

Erstmalige Prüfung des Jahres- und Konzernabschlusses

*Rechnungs-
wesen nach
den Grund-
sätzen der
staatlichen
Doppik*

4. Seit dem 1. Januar 2015 ist das Rechnungswesen der FHH gemäß § 4 Absatz 1 LHO nach den Grundsätzen der staatlichen doppelten Buchführung zu gestalten.

Der Rechnungshof prüft nach § 82 Absatz 1 Nrn. 2 und 3 LHO den Jahres- und Konzernabschluss. Er fasst das Prüfungsergebnis zum Jahresabschluss, zum Konzernabschluss, zum Lagebericht und zum Konzernlagebericht in Bestätigungsvermerken nach § 89 Absatz 3 LHO zusammen, die auch eingeschränkt erteilt oder versagt werden können.¹ Aus den Vermerken muss sich ergeben,

- ob der Jahresabschluss und der Konzernabschluss unter Beachtung der Grundsätze der staatlichen Doppik ein den tatsächlichen Verhältnissen entsprechendes Bild der Vermögens-, Finanz- und Ertragslage vermitteln,
- ob der Lagebericht und der Konzernlagebericht im Einklang mit dem Jahresabschluss und dem Konzernabschluss stehen und
- ob der Lagebericht und der Konzernlagebericht insgesamt ein zutreffendes Bild von der Lage des Haushalts bzw. des Konzerns vermitteln.

Dabei ist auch darauf einzugehen, ob die Chancen und Risiken der zukünftigen Entwicklung zutreffend dargestellt sind.

¹ Die Vermerke können entsprechend § 325 Absatz 3a Handelsgesetzbuch auch zusammengefasst werden (vgl. Bürgerschaftsdrucksache 20/8400 vom 18. Juni 2013, S. 104).

I. Haushalts- und Konzernrechnung 2015

Allgemeine Bemerkungen

5. Der Senat hat der Bürgerschaft die Haushaltsrechnung und die Konzernrechnung für das Haushaltsjahr 2015 zusammen mit dem Bestätigungsvermerk des Rechnungshofs nach § 89 Absatz 3 LHO am 18. Oktober 2016 zugeleitet.²
6. Der Senat hat in der Haushaltsrechnung ausgeführt, dass diese in der Abrechnung der Ergebnispläne gegenüber dem kaufmännischen Jahresabschluss eine teilweise leicht abweichende Struktur aufweise. Hintergrund hierfür sei, dass die Haushaltsrechnung als Abrechnung des Plans den bei dessen Aufstellung verwendeten Strukturen folge, während der kaufmännische Jahresabschluss den handelsrechtlichen Maßstäben folge. Mit Aufstellung des Haushaltsplanentwurfs 2017/2018 habe der Senat die Struktur des Haushaltsplans so angepasst, dass ab dem Haushaltsjahr 2017 eine Haushalts- und Konzernrechnung in einheitlicher Struktur erfolgen kann.³

² Bürgerschaftsdrucksache 21/6399 vom 18. Oktober 2016.

³ Bürgerschaftsdrucksache 21/6399 vom 18. Oktober 2016, S. 1 f.

Jahresabschluss der Kernverwaltung

7. Die Abrechnung des Gesamtplans (Jahresabschluss) enthält nach § 77 Absatz 4 LHO
- die Ergebnisrechnung der FHH (Gesamtergebnisrechnung),
 - die doppische Finanzrechnung der FHH (doppische Gesamtfinanzrechnung),

Doppische Gesamtfinanzrechnung		Aktiva	Bilanz auf
1. Einzahlungen aus Verwaltungstätigkeit	12.519	A. ANLAGEVERMÖGEN	40.017
2. Auszahlungen aus Verwaltungstätigkeit	-12.059	I. Immaterielle Vermögensgegenstände	3.952
3. Saldo aus Verwaltungstätigkeit	460	II. Sachanlagen	21.404
4. Einzahlungen aus Investitionstätigkeit	272	III. Finanzanlagen	14.660
5. Auszahlungen aus Investitionstätigkeit	-827	B. UMLAUFVERMÖGEN	2.828
6. Saldo aus Investitionen	-555	I. (Zum Verkauf bestimmte) Grundstücke und Gebäude	–
7. Einzahlungen aus Finanzierungstätigkeit	14.482	II. Vorräte	10
8. Auszahlungen aus Finanzierungstätigkeit	-14.349	III. Förderungen und Sonstige Vermögensgegenstände	1.763
9. Saldo aus Finanzierungstätigkeit	134	IV. Wertpapiere des Umlaufvermögens	–
10. Einzahlungen durchlaufende Posten	15.906	V. Kassenbestand, Bundesbankguthaben, Guthaben bei Kreditinstituten, Schecks	707
11. Auszahlungen durchlaufende Posten	-15.901	C. RECHNUNGSABGRENZUNGSPOSTEN	348
12. Saldo durchlaufende Posten	6	D. NICHT DURCH EIGENKAPITAL GEDECKTER FEHLBETRAG	22.677
13. Zahlungswirksame Veränderung des Finanzmittelfonds	44		
14. Finanzmittelfonds am Anfang der Periode	671		
Der in der Finanzrechnung betrachtete Finanzmittelfonds beinhaltet alle in der Bilanz ausgewiesenen Zahlungsmittel und Zahlungsmitteläquivalente. Diese verteilen sich auf folgende Bilanzpositionen:			
Kassenbestand, Bundesbankguthaben, Guthaben bei Kreditinstituten und Schecks	707		
Sonstige Vermögensgegenstände	12		
Sonstige Verbindlichkeiten	-3		
15. Finanzmittelfonds am Ende der Periode	715	BILANZSUMME	65.870

Quelle: Bürgerschaftsdrucksache 21/6399 vom 18. Oktober 2016; verkürzte Darstellung durch den Rechnungshof auf Basis des Geschäftsberichts 2015 (Anlage 1 der Bürgerschaftsdrucksache); Beträge in Mio. Euro, Abweichungen durch Rundung der Einzelwerte.

- die Bilanz und
- den Anhang.

8. Die Gesamtergebnisrechnung, die doppelte Gesamtfinanzrechnung für die Zeit vom 1. Januar bis zum 31. Dezember 2015 sowie die Bilanz zum Stichtag 31. Dezember 2015 schließen mit folgenden Zahlen ab:

den 31.12.2015	Passiva	Gesamt- ergebnisrechnung	
A. EIGENKAPITAL	0	1. Erträge aus laufender Verwaltungstätigkeit	10.713
I. Nettoposition	2.750	2. Übrige Erträge	2.119
II. Ergebnisvortrag	-27.587	3. Aufwendungen aus laufender Verwaltungstätigkeit	-1.745
III. Besonderer bilanzieller Ermächtigungsvortrag	2.330	4. Personalaufwendungen	-3.705
IV. Besondere bilanzielle Ermächtigungsvorbelastung	-618	5. Aufwendungen für Transferleistungen	-5.440
V. Konjunkturposition	448	6. Aufwendungen für den Länderfinanzausgleich	-113
IV. Nicht durch Eigenkapital gedeckter Fehlbetrag	22.677	7. Aufwendungen aus Abschreibungen	-589
B. SONDERPOSTEN	1.342	8. Sonstige Aufwendungen	-1.026
I. Sonderposten für Investitionszuweisungen und -zuschüsse	1.224	9. Ergebnis der laufenden Verwaltungstätigkeit	214
II. Sonderposten für Beiträge	102	10. Erträge aus Beteiligungen	104
III. Sonstige Sonderposten	16	11. Sonstige Zinsen und ähnliche Erträge	192
C. RÜCKSTELLUNGEN	36.587	12. Zuschreibungen auf Finanzanlagen und Wertpapiere des Umlaufvermögens	63
I. Rückstellungen für Pensionen und ähnliche Verpflichtungen	27.724	13. Abschreibungen auf Finanzanlagen und Wertpapiere des Umlaufvermögens	-276
II. Rückstellungen für Rückzahlungsverpflichtungen	2.059	14. Zinsen und ähnliche Aufwendungen	-657
III. Sonstige Rückstellungen	6.804	15. FINANZERGEBNIS	-575
D. VERBINDLICHKEITEN	27.547	16. JAHRESFEHLBETRAG	-361
I. Anleihen und Obligationen	13.224	17. Bildung von bilanziellen Ermächtigungsvorträgen zum Jahresende	-2.330
II. Verbindlichkeiten ggü. Kreditinstituten	3.414	18. Bildung von bilanziellen Ermächtigungsvorbelastungen zum Jahresende	618
III. Erhaltene Anzahlungen auf Bestellungen	532	19. Zuführung zur Konjunkturposition	-448
IV. Verbindlichkeiten ggü. sonstigen Dritten	4.680	20. Saldo aus Erhöhungen und Verringerungen des Eigenkapitals aus Korrekturen von Bilanzierungs- und Bewertungsansätzen, die für den Jahresabschluss des Haushaltsjahres 2014 getroffen worden sind	361
V. Verbindlichkeiten ggü. verbundenen Organisationen	2.198	21. Bereinigtes Jahresergebnis	-2.160
VI. Verbindlichkeiten ggü. Beteiligungen	2.789	22. Einstellung in den Ergebnisvortrag	2.160
VI. Sonstige Verbindlichkeiten	709	23. BILANZERGEBNIS	0
D. RECHNUNGSABGRENZUNGSPOSTEN	46		
BILANZSUMME	65.522		

Konzernabschluss

9. Der Konzernabschluss besteht nach § 78 Absatz 3 LHO aus

- der Konzernbilanz,
- der Konzernergebnisrechnung,
- der Kapitalflussrechnung,

Kapitalflussrechnung		Konzernbilanz auf	
		Aktiva	
1. Jahresergebnis	-411	A. ANLAGEVERMÖGEN	52.627
2. Abschreibungen auf Gegenstände des Anlagevermögens und Auflösung von Sonderposten	2.311	I. Immaterielle Vermögensgegenstände	3.187
3. Zuschreibungen/Nachaktivierungen auf Gegenstände des Anlagevermögens	-13	II. Sachanlagen	46.384
4. Zunahme/Abnahme von Rückstellungen	2.127	III. Finanzanlagen	3.056
5. sonst. zahlungsunwirksame Aufw./Ertr.	62	B. UMLAUFVERMÖGEN	7.999
6. Aufwand/Ertrag aus dem Abgang von Gegenständen des Anlagevermögens	156	I. Zum Verkauf bestimmte Grundstücke	260
7. Zu-/Abnahme andere Aktiva und Passiva	-2.265	II. Vorräte	462
8. Zinsaufwendungen und Zinserträge	687	III. Forderungen und Sonstige Vermögensgegenstände	5.643
9. Beteiligungsergebnis	-276	IV. Wertpapiere des Umlaufvermögens	2
10. Cashflow aus laufender Geschäftstätigkeit	2.378	V. Kassenbestand, Bundesbankguthaben, Guthaben bei Kreditinstituten, Schecks	1.632
11. Einzahlungen aus Investitionstätigkeit	854	C. RECHNUNGSABGRENZUNGSPOSTEN	391
12. Auszahlungen aus Investitionstätigkeit	-2.848	D. AKTIVE LATENTE STEUERN	313
13. Cashflow aus Investitionstätigkeit	-1.994	E. AKTIVER UNTERSCHIEDSBETRAG AUS DER VERMÖGENSVERRECHNUNG	0
14. Einzahlungen aus Finanzierungstätigkeit	10.530	F. NICHT DURCH EIGENKAPITAL GEDECKTER FEHLBETRAG	22.871
15. Auszahlungen aus Finanzierungstätigkeit	-10.511		
16. Cashflow aus Finanzierungstätigkeit	19		
17. Cashflow insgesamt	403		
18. Konzernfinanzmittelfonds zum 1.1.	619		
davon:			
19. Liquide Mittel	1.632		
20. Wertpapiere des Umlaufvermögens	2		
21. Forderungen aus dem Cashpool	17		
22. Verbindlichkeiten aus dem Cashpool	-109		
23. Kurzfristige Bankverbindlichkeiten (bis 3 Monate)	-520		
24. Konzernfinanzmittelfonds zum 31.12.	1.641	BILANZSUMME	84.202

Quelle: Bürgerschaftsdrucksache 21/6399 vom 18. Oktober 2016; verkürzte Darstellung durch den Rechnungshof auf Basis des Geschäftsberichts 2015 (Anlage 1 der Bürgerschaftsdrucksache); Beträge in Mio. Euro, Abweichungen durch Rundung der Einzelwerte.

- dem Konzernanhang sowie
- dem Eigenkapitalspiegel.

Die Konzernergebnisrechnung und die Kapitalflussrechnung für die Zeit vom 1. Januar bis zum 31. Dezember 2015 sowie die Konzernbilanz zum Stichtag 31. Dezember 2015 schließen wie folgt ab:

den 31.12.2015		Konzern- ergebnisrechnung	
	Passiva		
A. EIGENKAPITAL	0	1. Steuererträge	9.907
I. Nettoposition	2.750	2. Erträge aus Transferleistungen	1.229
II. Allgemeine Rücklage	546	3. Umsatzerlöse	6.459
III. Zweckgebundene Rücklagen	2.320	4. Übrige Erträge	2.508
IV. Eigenkapitaldifferenz aus Währungsumrechnung	-29	5. Materialaufwendungen	-3.312
V. Ausgleichsposten für Anteile anderer Gesellschafter	-102	6. Personalaufwendungen	-7.020
V. Konzernbilanzergebnis	-28.356	7. Aufwendungen für Transferleistungen	-3.575
IV. Nicht durch Eigenkapital gedeckter Fehlbetrag	22.871	8. Aufwendungen Länderfinanzausgleich	-113
B. SONDERPOSTEN	1.968	9. Abschreibungen	-1.474
I. Sonderposten für Investitionszuweisungen und -zuschüsse	1.773	10. Übrige Aufwendungen	-3.190
II. Sonderposten für Beiträge	102	11. ERGEBNIS DER LAUFENDEN GESCHÄFTSTÄTIGKEIT	1.420
III. Sonstige Sonderposten	93	12. Finanzerträge	628
C. RÜCKSTELLUNGEN	39.374	13. Abschreibungen auf Finanzanlagen und Wertpapiere des Umlaufvermögens	-1.029
I. Rückstellungen für Pensionen und ähnliche Verpflichtungen	30.285	14. Zinsen und ähnliche Aufwendungen	-1.310
II. Rückstellungen für Rückzahlungsverpflichtungen und Steuerrückstellungen	2.140	15. FINANZERGEBNIS	-1.711
III. Sonstige Rückstellungen	6.950	16. ERGEBNIS DER GEWÖHNLICHEN GESCHÄFTSTÄTIGKEIT	-291
D. VERBINDLICHKEITEN	42.583	17. Außerordentliche Erträge	19
I. Anleihen und Obligationen	14.781	18. Außerordentliche Aufwendungen	-27
II. Verbindlichkeiten ggü. Kreditinstituten	14.644	19. AUSSERORDENTLICHES ERGEBNIS	-8
III. Erhaltene Anzahlungen auf Bestellungen	1.008	20. Steuern vom Einkommen und vom Ertrag	-98
IV. Verbindlichkeiten aus Lieferung u. Leistung	448	21. Sonstige Steuern	-26
V. Verbindlichkeiten gg. verbundene, nicht vollkonsolidierte Organisationen und Organisationen, mit denen ein Beteiligungsverhältnis besteht	3.026	22. Latente Steuern	12
VI. Verbindlichkeiten ggü. Gesellschaftern außerhalb des Konsolidierungskreises	400	23. JAHRESFEHLBETRAG	-411
VII. Sonstige Verbindlichkeiten	8.277	24. Verlustvortrag aus Vorjahren	-25.766
D. RECHNUNGSABGRENZUNGSPOSTEN	227	25. Einstellungen/Entnahmen Rücklagen	-2.142
E. PASSIVE LATENTE STEUERN	50	26. And. Gesellschaftern zust. Gewinn	-41
BILANZSUMME	84.202	27. Auf and. Gesellschafter entf. Verlust	3
		28. KONZERN-BILANZERGEBNIS	-28.356

Bestätigungsvermerk des Rechnungshofs

*Eingeschränkter
Bestätigungs-
vermerk erteilt*

10. Der Rechnungshof hat dem Senat mit Schreiben vom 19. Oktober 2016 das Prüfungsergebnis zum Jahres- und Konzernabschluss (Bestätigungsvermerk) zugeleitet. Dieser für 2015 mit Einschränkungen erteilte Bestätigungsvermerk ist im Geschäftsbericht 2015⁴ abgedruckt und wird nachfolgend wiedergegeben:

„Prüfungsgegenstand und Prüfungsmaßstab

11. Der Rechnungshof überwacht nach Artikel 71 Absatz 1 der Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg, § 81 Absatz 1 Landeshaushaltsordnung (LHO) die gesamte Haushalts- und Wirtschaftsführung der Freien und Hansestadt Hamburg (FHH). Er hat gemäß § 82 Absatz 1 Nrn. 2 und 3 LHO den Jahresabschluss und den Konzernabschluss auf den 31. Dezember 2015 sowie den zusammengefassten Lage- und Konzernlagebericht für das Haushaltsjahr 2015 der FHH geprüft. In die Prüfung des Jahresabschlusses wurde die Buchführung einbezogen.

12. Maßstab der Prüfung bildeten die Grundsätze der staatlichen Doppik nach § 4 LHO. Die Finanzbehörde hat insbesondere in den ab dem Haushaltsjahr 2015 anzuwendenden Verwaltungsvorschriften Bilanzierung (VV Bilanzierung) und den Verwaltungsvorschriften Konzern (VV Konzern) gemäß § 4 Absatz 2 LHO Konkretisierungen und Abweichungen von den nach § 4 Absatz 1 LHO einschlägigen handelsrechtlichen Vorschriften festgelegt. Der Rechnungshof hat diese Verwaltungsvorschriften bei seiner Prüfung einbezogen. Er weist darauf hin, dass die Verwaltungsvorschriften von den Standards staatlicher Doppik nach § 7a Haushaltsgrundsätzegesetz (HGrG) in Verbindung mit § 49a HGrG abweichende Regelungen vorsehen.

Neben den über Nr. 1 VV Bilanzierung geltenden Grundsätzen ordnungsmäßiger Buchführung (GoB) wurden für die Prüfungen im Bereich der Ordnungsmäßigkeit von Verwaltungsprozessen und Internem Kontrollsystem (IKS) die Verwaltungsvorschriften für Zahlungen, Buchführung und Rechnungslegung (VV-ZBR)⁵ herangezogen.

13. Die dem Bestätigungsvermerk nach § 89 Absatz 3 LHO zugrunde liegende Prüfung wurde unter Beachtung der Wesentlichkeit durchgeführt und stellte auf das unter Beachtung der Grundsätze der staatlichen Doppik durch die Abschlüsse vermittelte Bild der Vermögens-, Finanz- und Ertragslage ab. Sie war auf Prüfungs-

⁴ Anlage 1 zur Bürgerschaftsdrucksache 21/6399 vom 18. Oktober 2016, S. 154 bis 163.

⁵ Gemäß Nr. 2.1 Bewirtschaftungsgrundschriften 2015 der Finanzbehörde gelten die Verwaltungsvorschriften für Zahlungen, Buchführung und Rechnungslegung zu §§ 70 bis 72 und 74 bis 80 LHO a.F. und der überwiegende Teil von deren Anlagen weiter und sind entsprechend anzuwenden.

feststellungen ausgerichtet, die wegen ihrer Größenordnung oder Bedeutung den Aussagewert dieser Rechenwerke beeinträchtigen können. Die Prüfung des zusammengefassten Lage- und Konzernlageberichts bezog sich insbesondere darauf, ob dieser in Einklang mit dem Jahresabschluss und dem Konzernabschluss steht, insgesamt ein zutreffendes Bild von der Lage des Haushalts beziehungsweise des Konzerns vermittelt sowie ob die Chancen und Risiken der zukünftigen Entwicklung zutreffend dargestellt sind.

Der Rechnungshof kann nach seinem Ermessen die Prüfung beschränken und Rechnungen ungeprüft lassen (§ 82 Absatz 2 LHO). Für die Jahres- und Konzernabschlussprüfung bildet der Rechnungshof im Rahmen einer mehrjährigen Prüfungsplanung jährlich wechselnde Schwerpunkte. Vor diesem Hintergrund und weil sich der erste Bestätigungsvermerk auf eine noch in der Anpassung auf die neue LHO befindliche Buchführung und Abschlusserstellung bezieht, ist es möglich, dass in folgenden Prüfungen weitere Mängel aufgedeckt werden. Diese können sich auf die Erteilung des Bestätigungsvermerks auswirken.

Prüfungsfeststellungen

14. Die Feststellungen des Rechnungshofs beruhen auf der Überprüfung des rechnungslegungsbezogenen IKS und auf einzelfallbezogenen Prüfungen. Sie basieren größtenteils auf Stichproben. Soweit Feststellungen aus Prüfungen der Vorjahre angeführt sind, hat der Rechnungshof festgestellt, dass diese für den Jahresabschluss 2015 fortgegolten haben.

Der Senat hat dem Rechnungshof bestätigt, dass die in der Prüfung vorgelegten Unterlagen und Nachweise vollständig und richtig sind.

15. Bei Würdigung aller Prüfungsfeststellungen kommt der Rechnungshof zu der Einschätzung, dass der Jahresabschluss und der Konzernabschluss auf den 31. Dezember 2015 unter Beachtung der Grundsätze der staatlichen Doppik mit den nachgenannten Einschränkungen ein den tatsächlichen Verhältnissen entsprechendes Bild der Vermögens-, Finanz- und Ertragslage vermitteln. Der zusammengefasste Lagebericht für das Haushaltsjahr 2015 steht im Einklang mit dem Jahresabschluss und dem Konzernabschluss. Er vermittelt insgesamt ein zutreffendes Bild von der Lage des Haushalts bzw. des Konzerns und stellt die Chancen und Risiken der zukünftigen Entwicklung zutreffend dar.

Im Ergebnis erteilt der Rechnungshof der FHH für den Jahres- und Konzernabschluss auf den 31. Dezember 2015 sowie den zusammengefassten Lage- und Konzernlagebericht für das Haushaltsjahr 2015 einen eingeschränkten Bestätigungsvermerk.

Die Einschränkungen betreffen folgende Sachverhalte:

- Das Rechnungswesen der FHH ist dezentral organisiert. Dies hat zur Folge, dass es zwischen den verschiedenen Akteuren (Fachbehörden und andere Dienststellen, Hamburger Dienst-

leister Buchhaltung (HDB) und andere Bereiche der Kasse. Hamburg sowie Finanzbehörde) viele Schnittstellen und insbesondere bei der Klärung schwieriger Buchungs- und Bilanzierungsfragen aufwendige Abstimmungen von Zuständigkeiten und Zeitverzögerungen gibt.

Zudem werden Regelungen der VV Bilanzierung, wie beispielsweise zum Fertigstellungszeitpunkt für Bauten oder zur Bewertung von Vermögensgegenständen, von Akteuren unterschiedlich ausgelegt und infolgedessen gleiche Sachverhalte uneinheitlich behandelt. Die Finanzbehörde trägt zwar nach § 71 LHO die Gesamtverantwortung für die Buchführung der FHH, ist jedoch nicht mit der Befugnis ausgestattet, ihre Vorgaben gegenüber anderen Dienststellen durchzusetzen. Dies führt zu Fehlern in Buchführung und Jahresabschluss, wie zum Beispiel nicht periodengerechten Umbuchungen von Anlagen im Bau oder der Sammelbewertung von Anlagevermögen.

- Die Komplexität des Rechnungswesens der FHH und die Vielzahl der mit Geldverwaltung befassten Beteiligten stellen hohe Anforderungen an die Umsetzung eines geschlossenen Geld- und Buchungskreislaufs. Ursächlich für die Komplexität ist insbesondere die Tatsache, dass neben dem seit dem Haushaltsjahr 2015 führenden doppelten SAP-System RVP vormals kameral genutzte SAP-Systeme (P01 und PSP) fortgeführt werden müssen, damit die Fachverfahren zur Personalabrechnung (PAISY) sowie zur Abrechnung der Sozialhilfe (PROSA) und des Wohngeldes (DIWOGES) weiterhin in die Rechnungslegung einbezogen werden können. Hinzu kommen die Führung einer in sich geschlossenen Steuerkasse ohne Schnittstelle zum SAP-System RVP sowie die weiteren Geldverwaltungen außerhalb der Zentralkasse: Justizkasse, Zahlstellen, Handvorschüsse, Geldannahmestellen, Liquiditätsmanagement der Finanzbehörde (Amt 3) und die Vollstreckung.

Systemübergreifende Clearingbuchungen stellen zwar weitgehend sicher, dass die Liquiditätsbewegungen, d.h. die Bewegungen auf den Bankkonten, in das führende SAP-System RVP übernommen werden. Um jedoch den Buchungsstoff des Haushaltsjahres vollständig im RVP abbilden zu können, sind ergänzende manuelle Buchungen erforderlich.

Die überwiegend komplexen manuellen Buchungen erfordern einen umfassenden Einblick in die Prozesse und Buchungssystematiken der abzubildenden Geschäftsvorfälle. Die erforderlichen Regelungen sind bisher noch nicht erlassen und die notwendigen Buchungen wurden teilweise auch nicht durchgeführt. So werden weiterhin nicht alle Geschäftsvorfälle laufend auf eindeutig zugeordneten SAP-Konten und in der richtigen Vermögensposition erfasst. Beispielsweise

- fand kein regelhafter Abgleich der in den Systemen P01 und PSP zum Jahresende ausgewiesenen Kontensalden und den Überträgen ins SAP-System RVP statt,

- ließen sich die im SAP-System RVP aufgeführten Bankverrechnungskonten der Justizkasse sowie der Systeme PSP und P01 nicht vollständig nachvollziehen,
- wurden Bank- und Bargeldbestände der über 800 Zahlstellen, Handvorschüsse und Geldannahmestellen mit ca. 140 bei verschiedenen Banken eingerichteten und nicht am Clearing teilnehmenden Girokonten nicht vollständig bei den Zahlstellenbeständen als liquide Mittel, sondern teilweise auf Verrechnungskonten als „Sonstige Vermögensgegenstände“ ausgewiesen,
- ergaben die zur Qualitätssicherung bei der Abschlusserstellung vorgesehenen Abgleiche der Buchungsbestände mit den von den beteiligten Behörden und Dienststellen an die Finanzbehörde gemeldeten Bank- und Bargeldbeständen verschiedene Differenzen,
- handelte es sich bei einem auf den Clearingkonten als sonstigem Vermögensgegenstand ausgewiesenen Saldo in Höhe von 31,7 Mio. Euro um einen im Umlauf befindlichen Geldbetrag (zwischen zwei Konten der FHH), also um liquide Mittel.

Der Buchungskreislauf war also im Haushaltsjahr 2015 noch nicht vollständig geschlossen. Nicht alle liquiden Mittel der FHH werden als solche in der Bilanz ausgewiesen.

In diesem Teil der Buchführung waren die Anforderungen der Nr. 1 VV Bilanzierung nicht vollständig erfüllt. Die Richtigkeit von Ansatz und Ausweis der im Jahresabschluss erfassten Geld-, Bank-, Schnittstellen- und Clearingbestände kann deshalb nicht bestätigt werden. Dies gilt insoweit auch für die Finanzrechnung.

- Die Sicherheit des SAP-Systems war im Haushaltsjahr 2015 nicht durchgängig gewährleistet, weil bestimmte kritische SAP-Funktionalitäten noch nicht vollständig abgeschaltet wurden. Bei der Datenübergabe von vorgelagerten Verfahren des Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesens (HKR) an das SAP-System fanden nicht durchgehend interne Kontrollen durch automatisierte Saldenabgleiche statt.

Die nach VV-ZBR, insbesondere Nr. 7 der Bestimmungen zu IT-Verfahren mit Bezug zum Haushalts-, Kassen und Rechnungswesen (BestHKR), erforderliche Revisionsfähigkeit des Buchführungssystems war daher eingeschränkt.⁶

- Derzeit verfügt die FHH nicht über eine prüffähige Gesamtübersicht ihrer Vertragsverhältnisse (zum Beispiel in Form eines Vertragskatasters).

⁶ Ergänzung zum Jahresbericht 2016, Tz. 39 ff.

Dies führt zu einer erhöhten Unsicherheit in der Darstellung der Verpflichtungssituation der FHH. Insbesondere die Vollständigkeit und Richtigkeit der gemäß Nr. 3.3.3.11 VV Bilanzierung zu bildenden Rückstellungen für ungewisse Verbindlichkeiten sowie die der nach Nr. 6.6 VV Bilanzierung im Anhang anzugebenden Haftungsverhältnisse und sonstigen finanziellen Verpflichtungen zum 31. Dezember 2015 können deshalb nicht bestätigt werden.⁷

- Der Bilanzposten „Geleistete Anzahlungen auf Sachanlagen und Anlagen im Bau“ beinhaltet zum 31. Dezember 2015 in erheblichem Umfang fertiggestellte bzw. angeschaffte Vermögensgegenstände, die noch nicht in die sachlich zutreffende Anlagenklasse umgebucht sind. Bei abnutzbaren Vermögensgegenständen sind damit planmäßige Abschreibungen unterblieben.

Dies hat Auswirkungen sowohl auf den zutreffenden Vermögensausweis als auch die Darstellung der Ertragslage und steht im Gegensatz zu Nr. 3.2.1.3.7 VV Bilanzierung.⁸

- Die Bilanzierung und Bewertung der „Bauten des Infrastrukturvermögens“ im Bereich des Straßenvermögens und im Bereich der Parks und Grünflächen erfolgte zum 31. Dezember 2015 in Form von Sammelanlagen und nicht nach dem Grundsatz der Einzelbewertung.

Damit ist unter anderem die durch die laufenden Bewirtschaftungsmaßnahmen wie beispielsweise Abbruch, Sanierung oder Erweiterung erforderliche sachgerechte Zuordnung von Zu- und Abgängen zu konkreten Objekten weiterhin nicht möglich. Die Bilanzierungspraxis steht nicht im Einklang mit Nr. 3.2.1.3.3.1 VV Bilanzierung.⁹

- Für den Bilanzposten „Kunstgegenstände, Denkmäler und museale Sammlungen“ wurden zum 31. Dezember 2015 Schätzgrößen sowohl in Bezug auf Mengen als auch Werte angesetzt.

Damit sind diese Vermögensgegenstände weder dem Grunde nach – durch ausreichende Inventurmaßnahmen – noch der Höhe nach – durch nachvollziehbare Bewertung – vollständig nachgewiesen. Der Bilanzansatz verstößt insoweit gegen die Nrn. 2.1 und 2.2 VV Bilanzierung.¹⁰

- Der Bilanzposten „Sonstige Rückstellungen“ beinhaltet zum 31. Dezember 2015 keine Rückstellungen für Gleitzeitüberhänge und Urlaubsrückstände.

Dadurch wird der Umfang der ungewissen Verbindlichkeiten gegenüber Dritten, hier in der Form der für die FHH bestehen-

⁷ Ergänzung zum Jahresbericht 2016, Tz. 3.

⁸ Ergänzung zum Jahresbericht 2016, Tz. 49 f. sowie Ergänzung zum Jahresbericht 2014, Tz. 38 ff.

⁹ Ergänzung zum Jahresbericht 2016, Tz. 3.

¹⁰ Ergänzung zum Jahresbericht 2016, Tz. 3.

den Erfüllungsrückständen gegenüber Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern, unvollständig abgebildet. Dies entspricht nicht Nr. 3.3.3.1 VV Bilanzierung.

- Bei dem im Haushaltsjahr 2015 für die Personalabrechnung eingesetzten Fachverfahren Personal-, Abrechnungs- und Informationssystem (PAISY) erfolgt keine wirksame Kontrolle der erfassten Daten auf Übereinstimmung mit den begründenden Unterlagen. Die dezentralen Personalstellen der Behörden und Ämter, denen diese Unterlagen vorliegen, sind nicht anordnungsbefugt. Das Zentrum für Personaldienste wiederum hat beim Auslösen des Zahllaufes als Sammelanordnung keine Möglichkeit der Einsicht in die begründenden Unterlagen.¹¹

Der Prozess der Personalabrechnung entspricht aufgrund der mangelhaften Umsetzung des Prinzips der Funktionstrennung (Vier-Augen-Prinzip) nicht den VV-ZBR, insbesondere Nr. 6 BestHKR, denn die Kontrollen sind in der Sache nicht tatsächlich wirksam. Die Richtigkeit von Ansatz und Bewertung der im Jahresabschluss erfassten Personalaufwendungen und der damit im Zusammenhang stehenden Bilanzposten kann deshalb nicht bestätigt werden.

- Die in der Ergebnisrechnung des Haushaltsjahres 2015 ausgewiesenen „Aufwendungen für Transferleistungen“ beinhalten gesetzliche Sozialleistungen, die mittels des Fachverfahrens Projekt Sozialhilfe-Automation (PROSA), sowie Kinderbetreuungsleistungen, die mittels des Fachverfahrens Projekt Controlling, Abrechnung und Bewilligung von Leistungen der Kindertagesbetreuung (ProCAB) buchungs- und zahlungstechnisch abgewickelt werden. In beiden Fachverfahren erfolgt keine alle erforderlichen Unterlagen einbeziehende Kontrolle der erfassten Daten auf Übereinstimmung mit den begründenden Unterlagen.

Im Fachverfahren PROSA wurde ein Stichprobenkontrollverfahren eingesetzt, bei dem die Zusammensetzung, Durchführung und Dokumentation der Stichproben mangelhaft ist. Auffälligkeiten in den Stichproben sind nicht weiter verfolgt worden. Zudem ist es hier nicht möglich, sämtliche Geschäftsvorfälle vom Sachkonto der Finanzbuchhaltung retrograd zum Ursprungsbeleg zurückzuverfolgen.¹²

Im Fachverfahren ProCAB sind die mit der Erfassung, Berechnung und Bewilligung betrauten Personen, denen die begründenden Unterlagen vorliegen, nicht anordnungsbefugt. Das anordnende Referat wiederum hat beim Auslösen des Zahllaufes als Sammelanordnung keine Möglichkeit der Einsicht in die begründenden Unterlagen.¹³

¹¹ Ergänzung zum Jahresbericht 2016, Tz. 42.

¹² Ergänzung zum Jahresbericht 2016, Tz. 52.

¹³ Ergänzung zum Jahresbericht 2015, Tz. 45.

Diese Prozesse folgen aufgrund der mangelhaften Umsetzung des Prinzips der Funktionstrennung (Vier-Augen-Prinzip) nicht den Vorgaben der VV-ZBR, insbesondere Nrn. 6 und 11 Best-HKR, denn die Kontrollen sind in der Sache nicht tatsächlich wirksam. Die Richtigkeit der Darstellung der Vermögens-, Finanz- und Ertragslage der FHH in Bezug auf die im Jahresabschluss erfassten Sozial- und Kinderbetreuungsleistungen kann deshalb nicht bestätigt werden.

Da der Jahresabschluss für Zwecke des Konzernabschlusses mit den einzubeziehenden Tochterorganisationen konsolidiert wird, gelten die Feststellungen zum Jahresabschluss sinngemäß auch für den Konzernabschluss.“

Ordnungsmäßigkeit der Haushalts- und Wirtschaftsführung

16. Gemäß § 90 Absatz 2 Nr. 2 LHO teilt der Rechnungshof in seinem Jahresbericht mit, in welchen Fällen von Bedeutung die für die Haushalts- und Wirtschaftsführung geltenden Vorschriften und Grundsätze nicht beachtet worden sind. Im Folgenden sind unter übergreifenden Gesichtspunkten Mängel in der Ordnungsmäßigkeit der Haushalts- und Wirtschaftsführung aus den im Teil III dargestellten Prüfungen zusammengefasst.

Planansätze

17. Insbesondere im Zusammenhang mit Baumaßnahmen haben sich Ordnungsmäßigkeitsmängel bei der Veranschlagung gezeigt: Die Baumaßnahmen „Wallringtunnel“ und „Ersatzneubau für die Rethelhubbrücke“ wurden trotz deutlicher Überschreitung der entsprechenden Wertgrenzen nicht als Einzelmaßnahmen und damit ohne die erforderlichen Bau- und Kostenunterlagen veranschlagt.¹⁴ Für eine hinreichende Planungs- und Kostenstabilität dieser Maßnahmen war deshalb keine Basis gegeben und zugleich fehlten der Bürgerschaft die zur sachgerechten Ausübung ihres Budgetrechts notwendigen Entscheidungsgrundlagen.
18. Im Fall der Erneuerung des Wallringtunnels sind darüber hinaus aufgrund fehlender Anpassung der Veranschlagung an die Ausga-beentwicklung Reste entstanden, die das Dreifache des für 2015 bewilligten Ansatzes ausmachten.
19. Die tatsächlichen Kosten der Eingliederungshilfe für behinderte Menschen liegen seit Jahren regelmäßig und erheblich über den jeweiligen Ansätzen im Haushaltsplan und steigen seit den 1990er-Jahren stetig an. Obwohl keine Anhaltspunkte für sinkende Fallzahlen bestanden, hat die Behörde für Arbeit, Soziales, Familie und Integration (BASFI) für 2017 einen Zuschussbedarf von 405

¹⁴ Vgl. Tzn. 440 bis 457 und Tzn. 458 bis 478.

Mio. Euro für die Produktgruppe veranschlagt, der 8 Mio. Euro unter dem Ergebnis für 2015 lag. Die unvollständige Veranschlagung der Kosten der Produktgruppe führt zu einer Einschränkung des Budgetrechts der Bürgerschaft.¹⁵

Kennzahlen

20. Wie bereits in den Vorjahren¹⁶ hat der Rechnungshof die Ordnungsmäßigkeit von Kennzahlen und Kennzahlenwerten untersucht. Die Art der Mängel deckt sich mit den Feststellungen der Vorjahre.¹⁷ Der Anteil der nicht zutreffenden Kennzahlen-Istwerte liegt in den meisten aktuell geprüften Behörden zwischen 10 % und 25 % und damit in einem vergleichbaren Bereich. Zudem bestehen Mängel bei der Definition und Erläuterung von Kennzahlen, der Dokumentation der Kennzahlenberechnung oder Maßnahmen zur Qualitätssicherung der Istwerte.
21. Die festgestellten Ordnungsmäßigkeitsmängel beeinträchtigen die Darstellungen der Leistungszwecke gemäß § 16 Absatz 1 LHO und damit die Grundlage für die Budgetentscheidungen der Bürgerschaft.

Verfahren zur Einhaltung der Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit

22. Der Rechnungshof hat in mehreren Prüfungen festgestellt, dass erforderliche Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen vor Durchführung finanzwirksamer Maßnahmen nicht erfolgt sind bzw. der Verlängerung bestehender Maßnahmen keine sachgerechten Erfolgskontrollen vorausgingen.¹⁸ Einige Baumaßnahmen wurden durchgeführt, obwohl für die jeweiligen Bauwerke oder ihre Dimensionierung bzw. einzelne Bestandteile gar kein Bedarf bestand.¹⁹
23. Das Versäumnis, die Wirtschaftlichkeit finanzwirksamer Maßnahmen im Vorwege zu prüfen bzw. während und nach ihrer Durchführung Zielerreichung, Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit zu überprüfen, führt dazu, dass für diese Maßnahmen weder eine Beschränkung auf den zur Erfüllung der staatlichen Aufgaben notwendigen Umfang noch die Planungs- bzw. Kostenstabilität sichergestellt werden können.

¹⁵ Vgl. Tzn. 126 bis 146.

¹⁶ Jahresbericht 2015, „Ordnungsmäßigkeit der Kennzahlenwerte“, Tzn. 602 bis 612; Jahresbericht 2016, „Ordnungsmäßigkeit der Kennzahlen“, Tzn. 524 bis 533.

¹⁷ Vgl. Tzn. 196 bis 203, 262 bis 278, 324 bis 338, 614 bis 633, 634 bis 646 und 647 bis 677.

¹⁸ Vgl. Tzn. 324 bis 338, 371 bis 378 und 440 bis 457.

¹⁹ Vgl. Tzn. 412 bis 439, 440 bis 457 und 479 bis 496.

Vergabe von Lieferungen und Leistungen

24. Der Rechnungshof hat in mehreren Prüfungen festgestellt, dass die Vergaben von Bau- bzw. Dienstleistungen sowie die Beschaffung von Waren dem Wettbewerb vorenthalten oder ohne ausreichende Planungsreife erfolgten.²⁰ So wurden im Falle der Baumaßnahme „Cruise Center Steinwerder“ für Aufträge mit einem Gesamtauftragswert ohne Umsatzsteuer von über 5 Mio. Euro keine EU-weiten Vergabeverfahren durchgeführt und beim „Neubau HafenCity Universität“ Bauaufträge über insgesamt fast 17 Mio. Euro ohne Wettbewerb erteilt.
25. Die Nichtanwendung der vergaberechtlichen Instrumente birgt erhebliche Risiken. Die festgestellten Verstöße gegen die Ordnungsmäßigkeit haben im Zusammenwirken mit weiteren, fachlich-inhaltlichen Versäumnissen zu finanziellen Nachteilen für die FHH geführt, die nach den Prüfungserfahrungen des Rechnungshofs in einer Größenordnung von mehreren Mio. Euro liegen werden.

Zuwendungsverfahren

26. Die vom Rechnungshof geprüften Zuwendungsverfahren offenbaren nach wie vor deutliche Schwächen im Hinblick auf die Klärung der mit ihnen verfolgten Zielsetzungen und der Kontrolle von Erfolgen. Darüber hinaus führen fehlende Dokumentationen von Behördenentscheidungen zu intransparenten, nicht nachvollziehbaren und damit nicht revisionssicheren Zuwendungsverfahren.²¹
27. Bei dem überwiegenden Teil der Förderentscheidungen der Kulturbehörde im Bereich der mehrjährigen Privattheaterförderung mangelt es an einer hinreichenden Dokumentation zu Grund und Höhe der Förderung. Die hieraus resultierende Intransparenz des Zuwendungsverfahrens führt zu einem Mangel an Rechtssicherheit sowohl für die Behörde als auch für die Zuwendungsempfänger.
28. Die in den hamburgischen Krankenhausplan aufgenommenen Krankenhäuser erhalten u. a. eine sog. Pauschalförderung (jährlich rund 30 Mio. Euro) zur Wiederbeschaffung kurzfristiger Anlagegüter und für förderfähige kleine Baumaßnahmen unter 100.000 Euro. Die Fördermittelbeträge werden für zehn Jahre im Kernhaushalt aktiviert.

Der Rechnungshof hat beanstandet, dass die Fördermittelbescheide der Behörde für Gesundheit und Verbraucherschutz (BGV) über die – analog dem Zuwendungsverfahren gewährten – Zuschüsse keine Festlegung eines Zeitraums für die Zweckerfüllung treffen und mithin eine Aktivierung ausgeschlossen ist. Die BGV will künftig die Bindungsdauern für die Zweckerfüllung in ihren Fördermittelbescheiden festlegen.

²⁰ Vgl. Tzn. 379 bis 389, 390 bis 411, 412 bis 439, 458 bis 478 und 479 bis 496.

²¹ Vgl. Tzn. 177 bis 195, 251 bis 261 und 262 bis 278.

Sonstige Verstöße gegen das Budgetrecht der Bürgerschaft

29. Die Bürgerschaft ist nicht bzw. unzutreffend über Stand und Umfang sowie die Kostenentwicklung einzelner Baumaßnahmen unterrichtet worden.²² Im Fall des Neubaus der HafenCity Universität wurde versäumt, die für Planungsänderungen erforderliche Einwilligung der Bürgerschaft einzuholen.
30. Ohne haushaltsrechtliche Legitimation wurden dem Studierendenwerk Hamburg AÖR Räumlichkeiten unentgeltlich überlassen.²³
31. Der Ankauf der Immobilien „Axel-Springer-Gebäude“ und „Sophienterrasse“ für Verwaltungszwecke im Gesamtwert von 145 Mio. Euro wurde aus dem Liquiditätsbestand des Landesbetriebs Immobilienmanagement und Grundvermögen bezahlt und entgegen den einschlägigen Vorschriften nicht von den Bedarfsträgern erstattet. Das Bezirksamt Hamburg-Mitte und die BASFI hatten versäumt, entsprechende Ermächtigungen durch die Bürgerschaft einzuholen.²⁴

Haushaltsüberschreitungen

32. Im Haushaltsjahr 2015 sind, ohne dass es hierfür Planansätze gegeben hätte, Abschreibungen im Zusammenhang mit der HSH Nordbank-Krise erforderlich geworden. Diese haben dazu geführt, dass in Produktgruppen im Einzelplan 9.2 (Allgemeine Finanzwirtschaft) Defizite entstanden sind. Diese sind als Fehlbeträge auf 2016 vorgetragen worden. Wird das Jahr 2015 betrachtet, sind mehrere hundert Mio. Euro Kosten bzw. Auszahlungen im Haushalt verursacht worden, für die es keine Ermächtigung gab und für die auch nicht zeitnah eine budgetrechtliche Grundlage geschaffen wurde. Der Rechnungshof weist im Folgenden darauf hin, dass die Bürgerschaft immer zeitnah einbezogen werden muss:

Konsumtive Fehlbeträge

33. Die Haushaltsrechnung 2015 weist konsumtive Fehlbeträge in Höhe von 618 Mio. Euro aus. Für die Summe der Fehlbeträge wurde in der Bilanz auf den 31. Dezember 2015 im Eigenkapital eine besondere bilanzielle Ermächtigungsvorbelastung nach § 79 Absatz 1 Satz 2 LHO gebildet.
34. Konsumtive Fehlbeträge entstehen, soweit eine Ermächtigung, Kosten zu verursachen, überschritten wird. Sie entstehen außerdem, soweit Mindererlöse nicht durch Minderkosten ausgeglichen werden. Die Fehlbeträge sind gemäß § 47 Absatz 3 Satz 1 LHO in Verbindung mit Nr. 2.2 VV zu § 47 Absätze 2 und 3 LHO für die jeweilige Ermächtigung auf das Folgejahr vorzutragen. Sie min-

²² Vgl. Tzn. 390 bis 411, 412 bis 439 und 479 bis 496.

²³ Vgl. Tzn. 251 bis 261.

²⁴ Vgl. Tzn. 555 bis 563.

dem damit das Soll des nachfolgenden Haushaltsjahrs. Die in der Bilanz innerhalb des Eigenkapitals ausgewiesene besondere bilanzielle Ermächtigungsvorbelastung bringt zum Ausdruck, dass in entsprechender Höhe künftig bereits Mittel gebunden sind.

35. Sind in einer Produktgruppe mehr Kosten verursacht worden, als mit dem Haushaltsplan ermächtigt waren, fehlt diesen überschießenden Kosten eine budgetrechtliche Grundlage. Als solche kommen Nachbewilligungen (Artikel 68 Absatz 1 der Verfassung der FHH, § 35 LHO) und Notbewilligungen (Artikel 68 Absatz 2 der Verfassung der FHH, § 39 Absätze 1 bis 4 LHO) in Betracht.²⁵ Eine Ermächtigung ist erforderlich, auch wenn die Kosten im Einzelfall unvorhergesehen und unabweisbar sind. Dies kann zum Beispiel der Fall sein, wenn nach den Regeln der staatlichen Doppik (§ 4 LHO) für einen Vorgang eine Rückstellung zu bilden ist. Willigt der Senat in einem solchen Fall ein, dass über- und außerplanmäßige Kosten verursacht werden dürfen, ersetzt eine solche Kostenermächtigung zwar eine Ermächtigung durch den Haushaltsplan; gleichwohl bedarf es einer nachträglichen Genehmigung der Bürgerschaft (§ 39 Absätze 1 und 4 LHO).

Nur das vorherige Herbeiführen einer Ermächtigung durch Beschluss der Bürgerschaft (im Falle der Nachforderung) bzw. der Einwilligung des Senats mit anschließender Genehmigung durch die Bürgerschaft (im Falle der Notbewilligung) stellt sicher, dass eine budgetrechtliche Grundlage für die Kostenverursachung geschaffen wird. Weder die Buchung als Fehlbetrag noch der Ausweis in der Haushaltsrechnung können diese ersetzen; zudem wird beides zeitlich erst deutlich nach Ende des betroffenen Haushaltsjahres der Bürgerschaft vorgelegt. Hierbei ist auch zu berücksichtigen, dass das buchhalterische Übertragen von Haushaltsüberschreitungen auf Folgejahre künftige Haushalte präjudiziert.

Der Rechnungshof merkt an, dass die hier nach den Vorschriften der Verfassung der FHH bzw. der LHO erforderlichen Verfahrenswesen aufgrund der erstmaligen Abrechnung eines doppelischen Haushalts neu sind. Es liegt insofern in der Natur der Sache, dass sich die entsprechenden Maßstäbe und Prozesse erst etablieren müssen. Aufgrund der zutage getretenen Fallkonstellationen wird deutlich, dass die bisher noch kameral geprägten Bewirtschaftungsregelungen hinsichtlich der Formulierungen und Instrumente zu überdenken sind, um die weiterhin inhaltlich unverändert fortbestehenden Ziele der Sicherung der Rechte der Bürgerschaft zu erreichen.

36. Die wesentlichen konsumtiven Fehlbeträge im Haushaltsjahr 2015 betreffen folgende Sachverhalte:

²⁵ Der Haushaltsvorgriff (§ 39 Absatz 6 LHO), der darauf abstellt, dass bei übertragbaren Ermächtigungen Kosten vorzeitig verursacht werden dürfen, soweit sie zur Erfüllung bestehender Verpflichtungen erforderlich sind, bleibt in dieser Betrachtung unberücksichtigt. Für die in den Übersichten des Gesamthaushalts zur Haushaltsrechnung dargestellten Einzelfälle über- und außerplanmäßiger Kosten hat der Vorgriff keine Relevanz gehabt.

- 477 Mio. Euro stehen im Zusammenhang mit Tochterorganisationen, die Anteile an der HSH Nordbank AG halten. Sie resultieren aus Abschreibungen auf die Hamburger Gesellschaft für Vermögens- und Beteiligungsmanagement mbH bzw. aus Zuführungen zu Rückstellungen für negative Eigenkapitalwerte der HSH Finanzfonds AöR und der Hamburgischen Versorgungsfonds AöR (Produktgruppe „283.05 Beteiligungen“ des Aufgabenbereichs „Zentrale Finanzen“ im Einzelplan 9.2 – Allgemeine Finanzwirtschaft).
 - 113 Mio. Euro entfallen auf den Länderfinanzausgleich (Produktgruppe „282.01 Steuern und Finanzausgleich“ des Aufgabenbereichs „Finanzierung“ im Einzelplan 9.2 – Allgemeine Finanzwirtschaft). Entgegen der Haushaltsplanung ist Hamburg im Jahr 2015 Zahlerland geblieben.
37. Beide in das Haushaltsjahr 2016 vorgetragenen Fehlbeträge wurden mittlerweile durch Änderung des Haushaltsplans 2015/2016 gedeckt.²⁶ Gleichwohl handelt es sich im Haushaltsjahr 2015 um Überschreitungen des Haushaltsplans, die im Widerspruch zum Vorherigkeitsgrundsatz als wesentliches Prinzip des parlamentarischen Budgetrechts stehen und denen mithin eine budgetrechtliche Grundlage fehlt. Der Senat hat es versäumt, rechtzeitig einen Beschluss der Bürgerschaft im Wege einer Nachbewilligung einzuholen bzw. in eine außer- und überplanmäßige Kostenverursachung einzuwilligen und die Genehmigung hierfür bei der Bürgerschaft einzuholen.
38. Die vom Senat in der Haushaltsrechnung zu den außer- und überplanmäßigen Kosten und Auszahlungen dargestellten Begründungen überzeugen nicht. Sie verkennen, dass das Instrument der Ermächtigungsvorbelastung lediglich eine „technische Lösung“ darstellt, die eine budgetrechtliche Grundlage für die Verursachung von Kosten und Leistung von Auszahlungen nicht ersetzt.
39. Der Rechnungshof fordert den Senat auf, künftig in vergleichbaren Fällen die Bürgerschaft rechtzeitig um eine Ermächtigung bzw. eine Genehmigung zu ersuchen.

Investive Fehlbeträge

40. Die Haushaltsrechnung 2015 weist investive Fehlbeträge in Höhe von 2 Mio. Euro aus.

Investive Fehlbeträge entstehen bei nicht ausreichenden Ermächtigungen, Auszahlungen für Investitionen oder Darlehen zu leisten, oder nicht ausgeglichenen Mindereinzahlungen für Investitionen oder Darlehen. Wie konsumtive Fehlbeträge sind investive Fehlbeträge in das Folgejahr vorzutragen (§ 47 Absatz 3 Satz 2 LHO in Verbindung mit Nr. 2.2 VV zu § 47 Absätze 2 und 3 LHO). Da

²⁶ Bürgerschaftsdrucksachen 21/4472 vom 17. Mai 2016 und 21/5859 vom 6. September 2016.

Investitionen in der Doppik einen Aktivtausch darstellen und deshalb keine Auswirkungen auf das Eigenkapital haben, werden sie – anders als konsumtive Fehlbeträge – nicht im Eigenkapital der Bilanz gezeigt.

41. Der betragsmäßig größte investive Fehlbetrag 2015 entfällt mit 657.000 Euro auf sonstige Investitionen des Aufgabenbereichs 277 Feuerwehr des Einzelplans 8.1 (Behörde für Inneres und Sport). Die Haushaltsüberschreitung resultiert aus Beschaffungen, die im Vorgriff auf das Jahr 2016 getätigt wurden; mithin liegt für diesen Fall eine budgetrechtliche Grundlage vor (§ 39 Absatz 6 LHO).

Betätigungsprüfung

42. Gemäß § 90 Absatz 2 Nr. 3 LHO teilt der Rechnungshof im Jahresbericht mit, welche wesentlichen Beanstandungen sich aus Prüfungen der Betätigung bei Unternehmen mit eigener Rechtspersönlichkeit ergeben haben.
43. Die Prüfung der Hamburg Messe International GmbH (HMI) hat ergeben, dass die im Jahr 2008 gegründete Tochter der Hamburg Messe und Congress GmbH (HMC) keine ausreichende Eigenkapitalausstattung erhalten hat. Das Stammkapital war bereits zum Jahresende 2009 verbraucht und musste durch die Muttergesellschaft HMC aufgestockt werden. Für nahezu die Hälfte der zur Kapitalaufstockung gegebenen Darlehen hat die HMC Forderungsverzichte ausgesprochen. Auch hat die HMC ihre Tochtergesellschaft durch das nicht oder nicht vollständige Abrechnen von Vergütungen für erbrachte Leistungen unterstützt. Ohne diese Unterstützung war die HMI nicht überlebensfähig.

II. Ergänzende Prüfungsergebnisse zum Jahres- und Konzernabschluss

Finanzbehörde

Über die für die Einschränkung des Bestätigungsvermerks ursächlichen Mängel hinaus enthält der Jahresabschluss weitere Mängel, die für die Entlastung des Senats von Bedeutung sein können.

Aus der Konzernrechnung ist eine zunehmende Aufgabenverlagerung und damit verbunden eine Vermögens- und Schuldenverlagerung hin zu den Tochterorganisationen erkennbar.

Der Senat erläutert die Verschuldungs- und Ertragssituation auch anhand kameraler Zahlen, die ein positiveres Bild der wirtschaftlichen Lage zeichnen als die maßgeblichen doppelten Zahlen.

Jahresabschluss der Kernverwaltung

44. Der Rechnungshof hat den Jahresabschluss der Kernverwaltung und den Lagebericht für das Haushaltsjahr 2015 der Freien und Hansestadt Hamburg mit Einschränkungen bestätigt (Tz. 15). Über die für die Einschränkung des Bestätigungsvermerks ursächlichen Mängel hinaus hat der Rechnungshof weitere Feststellungen getroffen, die die Richtigkeit des Jahresabschlusses allerdings nicht so wesentlich beeinträchtigen, dass sie sich auf den Bestätigungsvermerk auswirken:
- Die Finanzbehörde hat für Zwecke der Bilanzierung für bestimmte Grundstücke eine Sammelanlage gebildet. Aus Sicht der Finanzbehörde war dies erforderlich, weil aus Grundstücksübertragungen (Grundstückseinlagen in Höhe von rund 66 Mio. Euro und Grundstücksentnahmen in Höhe von rund 44 Mio. Euro) zwischen Kernverwaltung und Konzernorganisationen bis zum Zeitpunkt der Bilanzerstellung Unstimmigkeiten bestanden. Durch die Bildung der Sammelanlage wurde das Sach- und Finanzanlagevermögen in der Summe zwar vollständig in der Bilanz ausgewiesen, aber gleichwohl in unzulässiger Weise der Grundsatz der Einzelbewertung bei den Sachanlagen durchbrochen.
 - Für die Bewertung der Finanzanlagen lagen nicht in jedem Fall die grundsätzlich dafür erforderlichen endgültigen Jahresabschlüsse der verbundenen Organisationen vor. Von 125 Finanzanlagen wurden 44 Finanzanlagen auf der Grundlage vorläufiger Jahresabschlüsse bewertet, darunter die HGV Hamburger Gesellschaft für Vermögens- und Beteiligungsmanagement mbH (HGV) und die SAGA Siedlungs-Aktiengesellschaft Hamburg (SAGA). Für zwölf Finanzanlagen lagen zum Zeitpunkt der Abschlusserstellung keine für

eine Bewertung hinreichenden Unterlagen vor, daher wurden in diesen Fällen die Vorjahresbilanzwerte übernommen. Damit stützt sich die Bewertung in 35 % der Fälle auf vorläufige Jahresabschlüsse, in 10 % musste auf Vorjahresabschlüsse zurückgegriffen werden.

- Für eine mögliche weitere Einlage der Freien und Hansestadt Hamburg (FHH) in die Billebogen Entwicklungsgesellschaft mbH & Co. KG in Höhe von rund 14 Mio. Euro wurde eine Rückstellung für drohende Verluste aus schwebenden Geschäften gebildet. Die Bildung dieser Rückstellung war nicht zulässig, weil gesellschaftsrechtliche Einlageverpflichtungen nicht Gegenstand schwebender Geschäfte sein können und es zudem an der für eine Verbindlichkeitsrückstellung notwendigen Voraussetzung einer Außenverpflichtung gegenüber Dritten fehlte. Die als Begründung für den Ansatz der Rückstellung in der Bilanz herangezogene Bürgerschaftsdrucksache¹ enthält nämlich keine Verpflichtung der FHH, sondern sieht nur die Möglichkeit einer solchen Einlage vor.
- Die FHH hat eine Einzelrückstellung für eine Schadenersatzverpflichtung in Höhe von rund 6 Mio. Euro gebildet, obwohl gegenüber der FHH bisher kein Anspruch geltend gemacht wurde und es nach der Sachlage unwahrscheinlich ist, dass der Anspruch noch geltend gemacht wird. Die für eine Rückstellung notwendigen Voraussetzungen der hinreichend wahrscheinlichen Entstehung einer Verpflichtung und einer Inanspruchnahme waren am Bilanzstichtag nicht erfüllt. Die Bildung der Rückstellung war daher nicht zulässig.
- Die Angaben zu den Derivaten im Anhang zum Jahresabschluss sind unvollständig. Es fehlen beispielsweise Angaben zur Höhe der abgesicherten Risiken und zur Effektivität der Sicherungsbeziehung.
- Im Lagebericht werden Zahlen zur Verschuldung genannt,² die sich nicht ohne Weiteres mit den Angaben im Jahresabschluss abstimmen lassen. Sie werden nicht ausreichend erläutert (vgl. Ausführungen ab Tz. 62).

45. Hinsichtlich der Rückstellungen weist der Rechnungshof darauf hin, dass – wenn diese überhöht gebildet werden – im Ergebnis die Bürgerschaft ihr Budgetrecht hinsichtlich dieser Beträge im entsprechenden Haushaltsjahr nicht wahrnehmen kann. Insofern ist die zutreffende Bildung nicht nur ein Aspekt der Ordnungsmäßigkeit des Jahresabschlusses, sondern auch für das Budgetrecht der Bürgerschaft bedeutsam.

46. Der Rechnungshof hat die Finanzbehörde aufgefordert, seine Feststellungen bei der weiteren Bilanzierung zu berücksichtigen und Mängel abzustellen bzw. darauf hinzuwirken.

Die Finanzbehörde hat dies zugesagt.

¹ Bürgerschaftsdrucksache 21/1394 vom 25. August 2015.

² Bürgerschaftsdrucksache 21/6399 vom 18. Oktober 2016, Geschäftsbericht der FHH 2015, S. 13.

Konzernabschluss der Freien und Hansestadt Hamburg

Konsolidierungskreis

47. In der Ergänzung zum Jahresbericht 2016 hat der Rechnungshof erstmals die Entwicklung des Konzerns FHH auf der Basis von Bilanzdaten dargestellt.³ Deutlich wurde, dass das Bilanzvolumen der Kernverwaltung stetig sinkt und das der Tochterorganisationen und Beteiligungen im Konzern FHH stetig steigt. Der Rechnungshof wies darauf hin, dass diese Entwicklung ein Indikator für steigende Anforderungen an die Steuerung des Konzerns FHH ist. Die Konzernrechnungslegung kann für Senat und Bürgerschaft ein Instrument sein, um dem mit dem Wachstum des Beteiligungsportfolios einhergehenden Risiko entgegenzuwirken.
48. Im Haushaltsjahr 2015 setzte sich die beschriebene Entwicklung fort. Die nachstehende Übersicht verdeutlicht dies.

*Weitere Aufgaben-
auslagerung in
Tochterorganisa-
tionen*

Einheiten des Konzerns FHH nach ihrer Rechtsform			
Rechtsform	2015 (davon vollkonsolidiert ⁴)	2014	Veränderung
Landesbetrieb ⁵	19 (11)	17 (11)	+2 (0)
Sondervermögen ⁶	19 (8)	11 (3)	+8 (+5)
KöR – Staatliche Hochschule ⁷	6 (4)	8 (6)	-2 (-2)
AöR	14 (7)	11 (7)	+3 (0)
KöR – Sonstige	1 (1)	1 (1)	0 (0)
Stiftung des öR	10 (3)	9 (3)	+1 (0)
AG	9 (4)	8 (5)	+1 (-1)
GmbH	260 (67)	238 (69)	+22 (-2)
GmbH & Co. KG	46 (19)	42 (15)	+4 (+4)
oHG	1 (1)	1 (1)	0 (0)
GbR	2 (0)	1 (0)	+1 (0)
a.s. (tschechische „AG“)	2 (2)	3 (2)	-1 (0)
Sp.z o.o. (polnische „GmbH“)	3 (2)	3 (2)	0 (0)
Kft. (ungarische „GmbH“)	3 (0)	1 (0)	+2 (0)
s.r.o. (tschechische „GmbH“)	3 (1)	3 (0)	0 (+1)
D.O.O. (kroa./slow. „GmbH“)	2 (0)	2 (0)	0 (0)
Ltd. (ukrainische „GmbH“)	1 (1)	1 (1)	0 (0)
Ltd. Sti. (türkische „GmbH“)	1 (0)	1 (0)	0 (0)
LLC (US-amerikanische „GmbH“)	1 (0)	1 (0)	0 (0)
OOO (russische „GmbH“)	1 (0)	1 (0)	0 (0)
Summe	404 (131)	363 (126)	+41 (+5)
Quelle: Eigene Darstellung des Rechnungshofs auf Basis der Beteiligungsübersichten der Geschäftsberichte der FHH 2014 und 2015			

³ Ergänzung zum Jahresbericht 2016, Tz. 22 ff.

⁴ Die vollkonsolidierten Einheiten umfassen hier und im Folgenden auch die anteilmäßig in den Konzern der FHH einbezogene hsh finanzfonds AöR.

⁵ Im Vorjahr § 26 Absatz 1 LHO a.F.

⁶ Im Vorjahr § 26 Absatz 1 LHO a.F.

⁷ Im Vorjahr § 15 Absatz 2 LHO a.F. (Einrichtungen).

*Zunehmende
Komplexität
im Konzern*

49. Zu beachten ist, dass der deutliche Anstieg der Anzahl der Einheiten insgesamt (insbesondere der GmbHs) nicht allein auf Zugänge des Haushaltsjahres zurückzuführen ist. Zum Anstieg trug insbesondere auch ein gegenüber dem Vorjahr geänderter Bilanzausweis bei, der dazu führte, dass bisher unter den Ausleihungen dargestellte Anteile nun als Beteiligungen gezeigt werden.

50. Der Anstieg bei der Anzahl der Sondervermögen resultiert im Wesentlichen aus der Ausgründung der Sondervermögen Versorgung aus der Kernverwaltung.⁸

51. Wiederum angestiegen ist auch die Zahl der Beteiligungen in der Rechtsform „GmbH & Co. KG“. Im Jahr 2015 neu gegründet und erstmals in den Konzernabschluss einbezogen wurden die 3. IVFL Immobilienverwaltung für Forschung und Lehre Hamburg GmbH & Co. KG⁹, die Billebogen Entwicklungsgesellschaft mbH & Co. KG¹⁰ sowie die HaGG Gewerbehof Offakamp GmbH & Co. KG¹¹. Die 3. IVFL wurde im Rahmen des sog. Mieter-Vermieter-Modells der FHH¹² gegründet. Im Jahr 2016 wurde bereits die 4. IVFL Immobilienverwaltung für Forschung und Lehre Hamburg GmbH & Co. KG¹³ gegründet. Einen Überblick über die IVFL-Gesellschaften in der Konzernstruktur der FHH gibt die folgende Abbildung.

⁸ Zum 1. Januar 2015 wurden die Zusatzversorgung der FHH, der Zusätzlicher Versorgungsfonds für die Bediensteten der FHH, die Versorgungsrücklage der FHH und der Versorgungsfonds für die Altersversorgung der Abgeordneten der Bürgerschaft als Sondervermögen nach § 106 Absatz 2 LHO mit eigenständigem Rechnungswesen ausgegründet.

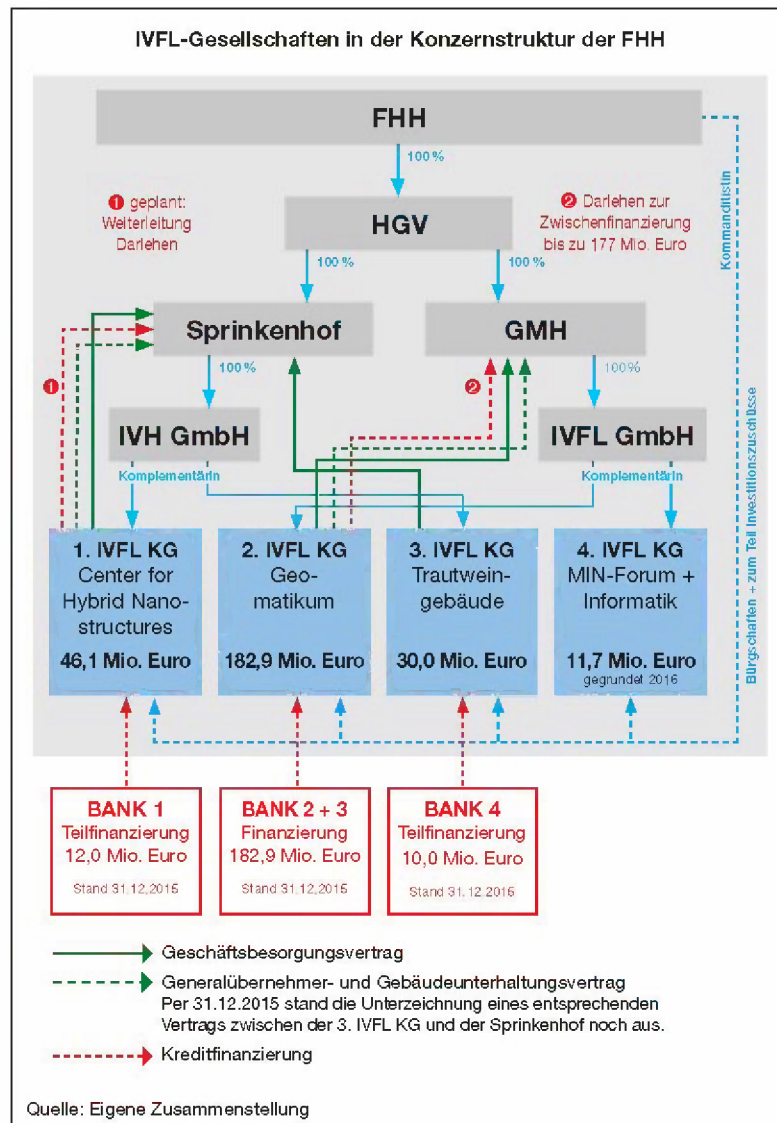
⁹ Bürgerschaftsdrucksache 20/13532 vom 4. November 2014.

¹⁰ Bürgerschaftsdrucksache 20/14117 vom 30. Dezember 2014.

¹¹ Bürgerschaftsdrucksache 21/4849 vom 14. Juni 2016.

¹² Bürgerschaftsdrucksache 20/14486 vom 27. Januar 2015.

¹³ Bürgerschaftsdrucksache 21/2660 vom 22. Dezember 2015.

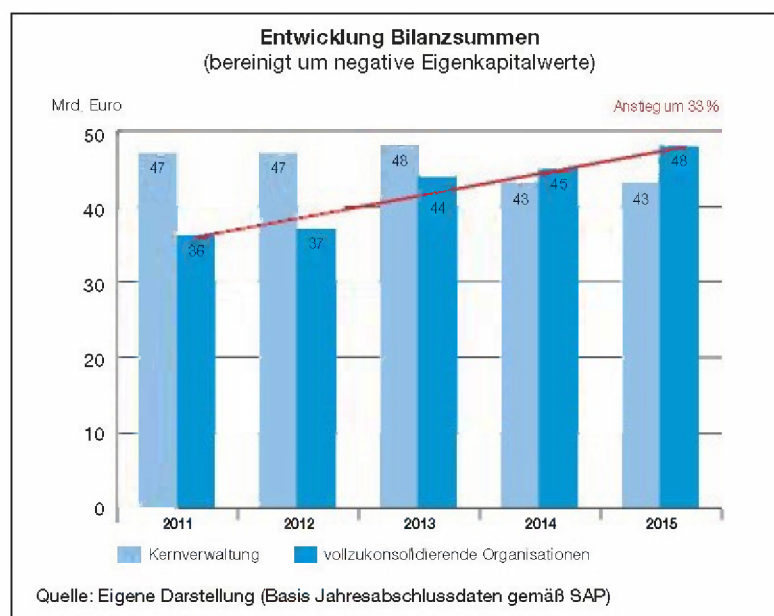


52. Die Abbildung zeigt, dass mit Gründung jeweils einer neuen Gesellschaft zur Realisierung eines Bauvorhabens nicht nur die Anzahl der Konzernunternehmen wächst, sondern ausweislich der Grafik auch neue, komplexe Vertragsbeziehungen zwischen den Organisationen entstehen. Die Verschuldung erfolgt in den Tochterorganisationen der dritten Beteiligungsebene der FHH („Urenkel“).
53. Für den Bilanzstichtag 2015 wurde erstmals die MOLITA Vermietungsgesellschaft mbH & Co. Objekt Messe Hamburg KG (MOLITA) mit allen Aktiva und Passiva, Aufwendungen und Erträgen (Vollkonsolidierung) in den Konzernabschluss einbezogen. Die MOLITA ist eine 100%ige Beteiligung der Hamburg Messe und Congress GmbH (HMC). In den Vorjahren wurde die MOLITA im Konzernabschluss der FHH unter dem Posten Finanzanlagen ausgewiesen. Tatsächlich handelt es sich bei dieser Gesellschaft um eine sog. Zweckgesellschaft, die aufgrund ihrer gesellschaftsrechtlichen Ausgestaltung gemäß dem Handelsrecht vollkonsolidiert in den Konzernabschluss einzubeziehen ist.¹⁴

¹⁴ § 290 Absatz 2 Nr. 4 Handelsgesetzbuch.

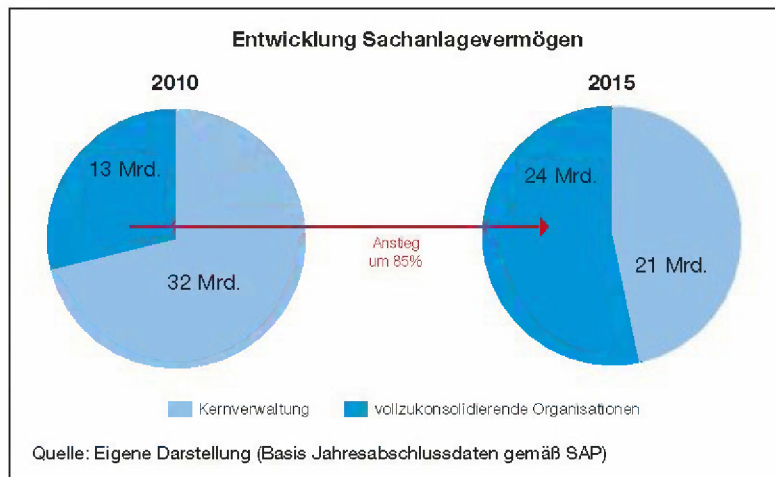
Entwicklung bilanzieller Größen

54. Die folgende Abbildung stellt die Entwicklung der Bilanzsummen der Kernverwaltung und der vollzukonsolidierenden Einheiten dar.¹⁵ Der sprunghafte Anstieg der Bilanzsummen der vollzukonsolidierenden Einheiten von 2012 zu 2013 ist im Wesentlichen auf die Ausgründung des Landesbetriebs Immobilienmanagement und Grundvermögen (LIG) zurückzuführen. Ursächlich für den Anstieg von 2014 zu 2015 sind insbesondere die im Haushaltsjahr 2015 erfolgten Ausgründungen der Sondervermögen Versorgung (Tz. 50). Die MOLITA weist per 31. Dezember 2015 eine Bilanzsumme vor Konsolidierung in Höhe von 267,5 Mio. Euro aus. Ihre erstmalige Vollkonsolidierung im Konzernabschluss 2015 trug somit ebenfalls wesentlich zum Anstieg der Bilanzsumme der vollzukonsolidierenden Tochterorganisationen bei.



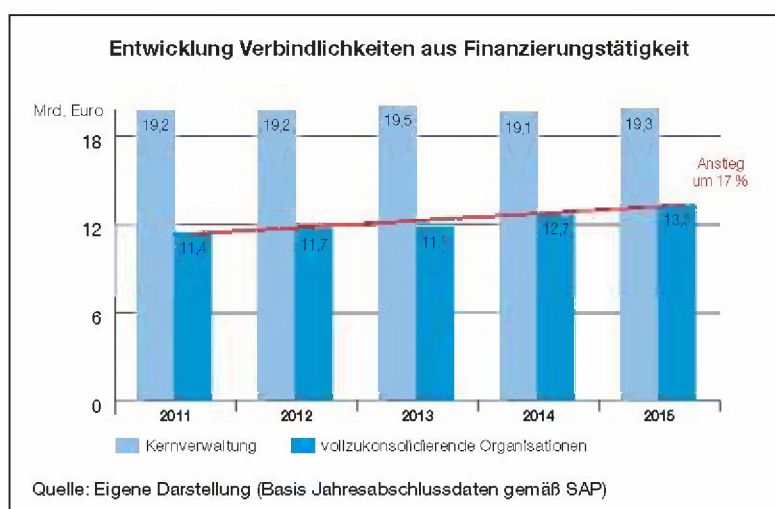
55. Bei den Sachanlagen wird die Verlagerung aus der Kernverwaltung zu den Tochterorganisationen besonders deutlich. Zurückzuführen ist die Entwicklung insbesondere auf die Ausgründung des Sondervermögens Schulimmobilien im Jahr 2011 und des LIG im Jahr 2013.

¹⁵ In die Betrachtung einbezogen wurden die um negative Eigenkapitalwerte bereinigten Bilanzsummen der Kernverwaltung und der vollzukonsolidierenden Tochterorganisationen, jeweils vor Konsolidierung.



56. Bei den Verbindlichkeiten aus Finanzierungstätigkeit¹⁶ ergibt sich ein etwas anderes Bild. Sie bleiben in der Kernverwaltung auf dem Vorjahresniveau, steigen aber in den Tochterorganisationen stetig an.¹⁷ Der Anstieg der Verbindlichkeiten aus Finanzierungstätigkeit bei den vollzukonsolidierenden Tochterorganisationen gegenüber 2014 um 600 Mio. Euro entfällt mit 400 Mio. Euro auf Tochterorganisationen, die 2015 erstmals vollzukonsolidieren waren. Hiervon entfallen wiederum 300 Mio. Euro auf den erstmaligen Einbezug der MOLITA. Diese Verbindlichkeiten aus Finanzierungstätigkeit sind keine neuen Schulden, werden jedoch durch die Vollkonsolidierung der MOLITA erstmals auf Konzernebene transparent. Beim Sondervermögen Schulimmobilien erhöhten sich die Verbindlichkeiten gegenüber Kreditinstituten um rund 265 Mio. Euro gegenüber dem Vorjahr.

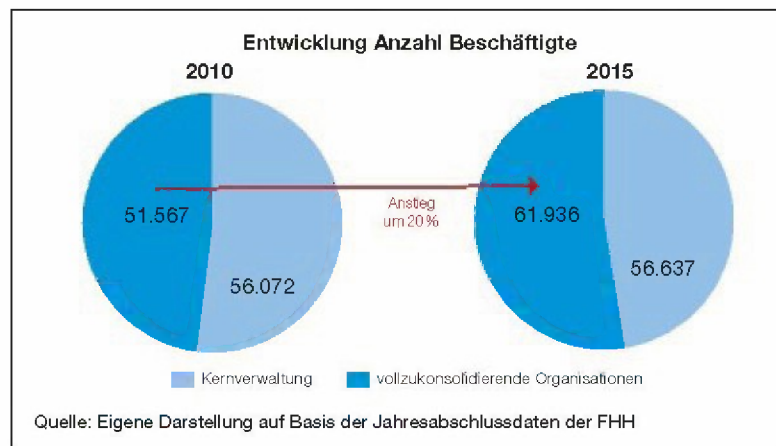
Steigende Verschuldung der Tochterorganisationen



¹⁶ In den Finanzierungsverbindlichkeiten sind die Verbindlichkeiten gegenüber Kreditinstituten und die Verbindlichkeiten aus Anleihen und Obligationen zusammengefasst. Dem Wert der Kernverwaltung für 2015 hinzugerechnet wurden die Verbindlichkeiten gegenüber der Kreditanstalt für Wiederaufbau sowie die HSH Nordbank, da diese Verbindlichkeiten seit dem Jahresabschluss 2015 unter den Verbindlichkeiten gegenüber verbundenen Unternehmen ausgewiesen werden.

¹⁷ Wie sich die Verbindlichkeiten aus Finanzierungstätigkeit auf die einzelnen Tochterorganisationen verteilen, zeigt der Rechnungshof in seiner Beratenden Äußerung nach § 81 Absatz 2 LHO vom 18. August 2016 „Monitoring Schuldenbremse 2016“, S. 14 f. (Bürgerschaftsdrucksache 21/5835 vom 5. September 2016).

57. Im Jahr 2013 beschäftigten die vollzukonsolidierenden Tochterorganisationen erstmals mehr Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter als die Kernverwaltung.



58. Die Bilanzzahlen der Kernverwaltung und der vollzukonsolidierenden Einheiten zeigen, dass sich der Trend der Aufgaben-, Vermögens- und Schuldenverlagerung aus der Kernverwaltung hin zu den Tochterorganisationen und Beteiligungen im Haushaltsjahr 2015 weiter fortsetzte.
59. Für den Haushalt der FHH ist dabei – insbesondere vor dem Hintergrund der Regelungen der Schuldenbremse – die Entwicklung der Verbindlichkeiten in den Tochterorganisationen besonders zu beachten. Der Rechnungshof weist hierauf regelmäßig in seinem Monitoring zur Schuldenbremse hin.¹⁸

Abrechnung des Gesamtplans 2015

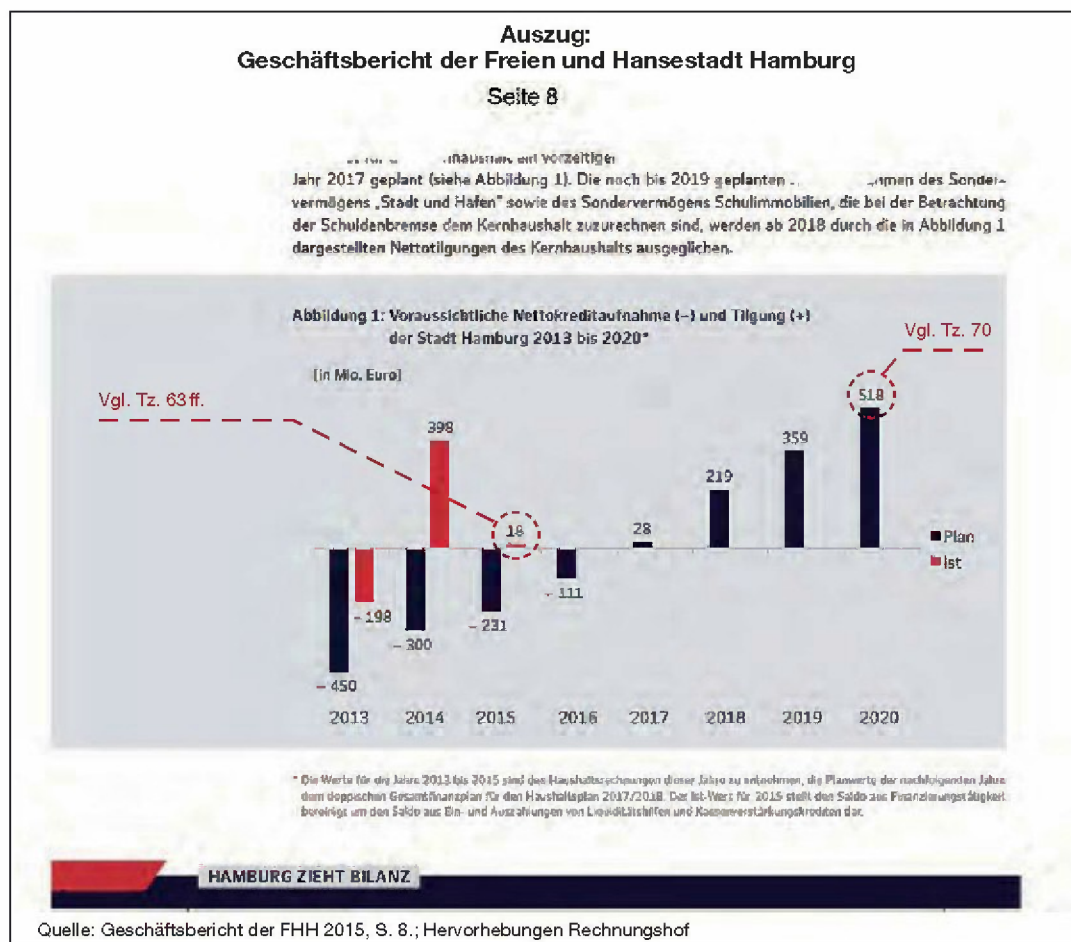
60. Der Jahresabschluss 2015 enthält mit der Gesamtergebnisrechnung, der doppischen Gesamtfinanzrechnung und der Bilanz erstmals eine vollständige Drei-Komponenten-Rechnung für die Kernverwaltung. Diese wird durch Erläuterungen im Anhang ergänzt und dokumentiert die Ergebnisse des Haushaltsjahres aus unterschiedlichen Blickrichtungen. So lassen sich auch die für den Haushaltsausgleich und für die Einhaltung der Schuldenbremse relevanten Informationen unmittelbar aus der Gesamtergebnisrechnung und der doppischen Gesamtfinanzrechnung ablesen:
- Die Gesamtergebnisrechnung stellt die Haushalts- und Wirtschaftsführung verursachungsbezogen dar. Erfasst werden alle im jeweiligen Haushaltsjahr wirtschaftlich entstandenen Erträge und Aufwendungen. Die Ergebnisrechnung liefert das Jahresergebnis und zeigt, inwieweit das strukturelle Defizit (d. h. unter Berücksichtigung der konjunkturbereinigten Steuererträge) abgebaut wird.

¹⁸ Zuletzt Beratende Äußerung nach § 81 Absatz 2 LHO vom 18. August 2016 „Monitoring Schuldenbremse 2016“, S. 11 ff. (Bürgerschaftsdrucksache 21/5835 vom 5. September 2016).

- Die doppelte Gesamtfinanzrechnung stellt die Haushalts- und Wirtschaftsführung zahlungsbezogen dar. Erfasst werden alle im Haushaltsjahr erhaltenen Einzahlungen und alle getätigten Auszahlungen. Aus der Finanzrechnung ist ablesbar, ob ein Finanzierungsüberschuss erwirtschaftet werden konnte oder ein Finanzierungsbedarf entstanden ist und aus welchen Tätigkeiten (Verwaltungstätigkeit, Investitionen, Finanzierungstätigkeit u. a.) dies resultiert.
61. Bestandteil der Haushaltsrechnung ist der Lagebericht. Dieser hat den Verlauf des Haushaltsjahres und die Lage der FHH so darzustellen, dass sich ein den tatsächlichen Verhältnissen entsprechendes Bild der Vermögens-, Finanz- und Ertragslage ergibt. Für die Nachvollziehbarkeit der Analyse des Haushaltsverlaufs und der Haushaltslage ist es geboten, dass die Darstellung der Lage der FHH auf Basis der Angaben in Ergebnis- und Finanzrechnung, Bilanz und Anhang erfolgt. Mit dem Lagebericht 2015 gelingt dies nicht durchgängig, wie die folgenden Beispiele zeigen.

Tilgungen des Haushaltsjahres und Finanzrechnung

62. Die Abbildung 1 im Geschäftsbericht der FHH 2015 zeigt die Nettokreditaufnahme und Tilgung der Stadt Hamburg 2013 bis 2020. Für die Jahre 2014 und 2015 wird eine Tilgung in Höhe von 398 Mio. Euro bzw. 18 Mio. Euro ausgewiesen.



*Lagebericht
stellt Verschul-
dung kameral
statt doppisch
dar*

63. In seiner Ergänzung zum Jahresbericht 2016 hatte der Rechnungshof darauf hingewiesen, dass die für das Jahr 2014 dargestellte Tilgung in Höhe von 398 Mio. Euro auf den kameral definierten Schuldenstand¹⁹ der FHH zurückzuführen ist und es im Jahresabschluss der Kernverwaltung keinen auf Tilgung, also auf tatsächlicher dauerhafter Rückzahlung beruhenden Rückgang der in der Bilanz ausgewiesenen Verbindlichkeiten gegeben hat.²⁰

Dennoch wird dieser kameral und nicht nach den Grundsätzen der staatlichen Doppik ermittelte Tilgungsbetrag für die Darstellung der Haushaltslage im Lagebericht 2015 erneut aufgegriffen.

Die in der Abbildung 1 des Lageberichts dargestellte Tilgung in Höhe von 18 Mio. Euro gibt nur die Veränderung der langfristigen Finanzierung für die Kernverwaltung wieder, nicht jedoch den im Jahr tatsächlich entstandenen Finanzierungsbedarf.

Doppische Gesamtfinanzrechnung 2015		
Quelle: Zeile Gesamtfinanzplan		Mio. Euro
3.	Saldo aus Verwaltungstätigkeit	460,1
15.	Saldo aus Investitionen	-555,6
18.	Saldo gegebene Darlehen	0,4
	Finanzierungsbedarf	-95,1
19.	Aufnahme von Deckungskrediten	3.361,2
20.	Tilgung von Deckungskrediten	-3.379,2
	Saldo langfristige Finanzierung	-18,0
21.	Aufnahme von Kassenverstärkungskrediten ²¹	11.121,2
22.	Tilgung von Kassenverstärkungskrediten ²²	-10.969,2
	Saldo kurzfristige Finanzierung²³	+152,0
23.	Saldo aus Finanzierungstätigkeit	+134,0
27.	Mehrung Kassenbestand	+44,3

Finanzierungsbedarf
95,1 Mio. Euro

Tilgung langfristige Kredite
18,0 Mio. Euro

Aufnahme kurzfristiger Mittel
152,0 Mio. Euro

Quelle: Eigene Zusammenfassung des Doppischen Gesamtfinanzplans gemäß Drucksache 21/5000 Haushaltsplan-Entwurf 2017/2018, S. 4

64. Die oben stehende Abbildung zeigt, dass

- zum Jahresende 2015 rund 152 Mio. Euro mehr Kassenverstärkungskredite als ein Jahr zuvor aufgenommen waren, die den Finanzierungsbedarf von 95 Mio. Euro abgedeckt haben,
- die Netto-Tilgung der Deckungskredite von 18 Mio. Euro rechnerisch ebenfalls aus der Aufnahme von Kassenverstärkungskrediten finanziert wurde und

*Tilgung
rechnerisch aus
Kassenverstär-
kungskrediten*

¹⁹ Die Finanzbehörde ermittelt in einer Rückrechnung die kameralen Zahlen für ihre Berichtspflichten auf Bundesebene (Stabilitätsrat).

²⁰ Ergänzung zum Jahresbericht 2016, Tz. 76 f.

²¹ Zusammengefasst für: „Einzahlungen aus Rückzahlung von Liquiditätshilfen und Aufnahme von Kassenverstärkungskrediten“.

²² Zusammengefasst für: „Auszahlungen aus Gewährung von Liquiditätshilfen und Tilgung von Kassenverstärkungskrediten“.

²³ Saldo aus Einzahlungen und Auszahlungen aus Kassenverstärkungskrediten und Liquiditätshilfen.

- die restlichen Mittel aus Kassenverstärkungskrediten (44 Mio. Euro) rechnerisch zum 31. Dezember als Bestand in der Kasse lagen.

Messgrößen für die Schuldenbremse

65. Mit den Darstellungen oben ist die Frage aufgeworfen, welche Messgrößen aussagekräftig bzw. relevant sind. Der Rechnungshof hat das Ergebnis des Jahres 2015 anhand des Finanzierungsbedarfs dargestellt und bewertet.²⁴ Der Finanzierungsbedarf ist die Größe, die die Finanzbehörde in ihrer Haushaltsplanung für die Darstellung im Zusammenhang mit der Schuldenbremse zugrunde gelegt hat. In dieser Planung, die die Anforderungen von Artikel 72a Verfassung der FHH erfüllt,²⁵ hat die Finanzbehörde die Kassenverstärkungskredite außen vor gelassen.

Dies erachtet der Rechnungshof als richtig und erwartet, dass diese Praxis fortgesetzt wird.

Die Schuldenbremse begrenzt gemäß Artikel 72a Verfassung der FHH unmittelbar lediglich die Haushaltsplanung. Trotzdem können die für die Planung gesetzten Maßstäbe auch für die wirtschaftliche Beurteilung des Ergebnisses im Ist genutzt werden. So wie die Einhaltung der Schuldenbremse im Plan von der Finanzbehörde berechnet wird, sollte auch die Einhaltung im Ist zum Jahresende beurteilt werden: anhand des Finanzierungsbedarfs bzw. des Finanzierungsüberschusses.

Wendet man diesen Maßstab auf das Jahr 2015 an, ist der oben hergeleitete Finanzierungsbedarf von 95 Mio. Euro der aussagekräftige Wert.

Daran ändert auch der Umstand nichts, dass sich in der Praxis beispielsweise eine im Einzelfall kaum planbare Verschiebung von Zahlungseingängen zwischen Dezember und Januar ergeben kann. Diese führt gegebenenfalls dazu, dass im Ist ein Finanzierungsbedarf entsteht, der über Kassenverstärkungskredite abgedeckt werden muss. Dies ist auch unter den Bedingungen der Schuldenbremse grundsätzlich zulässig, weil Kassenverstärkungskredite lediglich dem Ausgleich von temporärem Liquiditätsbedarf dienen, mithin den Schuldenstand strukturell nicht erhöhen.²⁶

²⁴ In seiner Bewertung bleibt aus Vereinfachungsgründen außer Acht, dass es Sonderregelungen über die Zulässigkeit der Nettokreditaufnahme auch nach 2020 zum Beispiel für finanzielle Transaktionen gibt.

²⁵ Siehe hierzu Beratende Äußerung nach § 81 Absatz 2 LHO „Monitoring Schuldenbremse 2016“ vom 18. August 2016, S. 10 (Bürgerschaftsdrucksache 21/5835 vom 5. September 2016).

²⁶ Eine Verstetigung, zum Beispiel durch revolvingierende Kassenverstärkungskredite, wäre jedoch schuldenbremsenschädlich. Der Kontrolle der Kassenverstärkungskredite kommt eine besondere Bedeutung zu, da Hamburg, anders als der Bund, kein Kontrollkonto hat. Im Bund hat dieses Kontrollkonto die Funktion, Abweichungen der geplanten und tatsächlichen Nettokreditaufnahme aufzuzeigen.

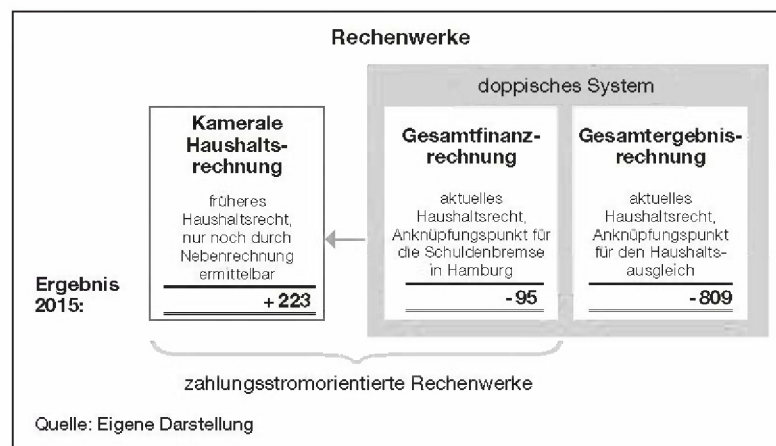
66. Alle für die Beurteilung der Schuldenbremse oben genannten Haushaltsdaten finden sich im doppelischen Gesamtfinanzplan und in der doppelischen Gesamtfinanzrechnung.

Die von der Finanzbehörde darüber hinaus nach den Regeln der Kameralistik zurückgerechneten Zahlen werden für die Schuldenbremse nach der Hamburgischen Verfassung und der LHO nicht benötigt, sie werden u.a. für Berichtspflichten auf Bundesebene an den Stabilitätsrat vorgehalten.

67. Die Finanzbehörde hat darauf verwiesen, dass sich die Schuldenbremse nach den Regelungen der Verfassung und der LHO nur auf den Haushaltsplan beziehe. Eine Beurteilung anhand des Ist-Finanzierungsbedarfs, wie sie der Rechnungshof für sinnvoll hält, sei rechtlich nicht geboten: Aus dem Finanzierungsbedarf des Haushaltsplans würden die Ermächtigungen zur Aufnahme langfristiger Deckungskredite ermittelt, die in der Ausführung des Haushaltsplans vom Senat einzuhalten seien.

68. Der Rechnungshof stellt hierzu zunächst fest, dass hinsichtlich der rechtlichen Beurteilung Übereinstimmung mit der Finanzbehörde besteht: Die rechtlich bindende Größe für die Schuldenbremse ist der Finanzierungsbedarf des doppelischen Gesamtfinanzplans. Auch ist unstrittig, dass sich die Schuldenbremse nach der Hamburgischen Verfassung und der LHO nur auf den Haushaltsplan bezieht und die Schuldenbremse 2015 eingehalten wurde. Übereinstimmung besteht auch darin, dass kameral zurückgerechnete Zahlen nicht maßgeblich sind und allenfalls für Berichtspflichten an den Stabilitätsrat oder statistische Zwecke benötigt werden.

Ein Dissens bleibt hinsichtlich der Frage, ob der Erfolg der Haushaltswirtschaft des Senats im Ist (trotz der möglichen Verzerrungen durch die Kassenlage zum Stichtag) ebenfalls anhand des Finanzierungsbedarfs gemessen werden kann. Der Rechnungshof bleibt insoweit bei seiner Praxis, da der Finanzierungsbedarf im Ist in wirtschaftlicher Hinsicht – insbesondere im Zeitablauf – anzeigt, ob der Haushalt einen strukturellen Finanzierungsbedarf hat und dies zudem auch einen Plan-Ist-Vergleich ermöglicht.



Schuldenbremse und Sondervermögen

69. Bei der Schuldenbremse ist zu beachten, dass die Neuverschuldung von Sondervermögen dem Kernhaushalt hinzuzurechnen ist. Um den Betrag der schuldenbremsenrelevanten Neuverschuldung zu erhalten, ist daher dem Ergebnis der doppelten Gesamtfinanzrechnung des Kernhaushalts für 2015 die Kreditaufnahme im Sondervermögen Schulimmobilien von 265 Mio. Euro hinzuzurechnen. Aufsetzend auf dem in Tz. 65 beschriebenen Finanzierungsbedarf von 95 Mio. Euro ergibt sich ein Gesamtfinanzierungsbedarf von 360 Mio. Euro.²⁷
70. Zudem steht der in der Abbildung 1 im Lagebericht für 2015 ausgewiesene Planwert der Tilgung von 518 Mio. Euro im Jahr 2020 im Widerspruch zum Wirtschaftsplan des Sondervermögens Schulimmobilien. Der Senat plant ausweislich des dem Haushaltsplan-Entwurf 2017/18 beigefügten Wirtschaftsplans des Sondervermögens, dass dieses im Jahr 2020 einen Betrag von 200 Mio. Euro aus dem Haushalt für Investitionen erhält.²⁸ Im Haushaltsplan-Entwurf 2017/2018 (Einzelplan 9.1 der Finanzbehörde) selbst ist diese Auszahlung nicht enthalten.²⁹ Dass diese Zuweisung gleichsam aus dem „Überschuss“ des Kernhaushalts gewährt werden könnte, wäre eine falsche Darstellung. Eine Zuweisung ist eine Auszahlung, die als solche gerade den dargestellten Saldo für die Tilgung mindert. In Anbetracht der Ziele für den Schulbau und den entsprechenden Finanzierungsbedarf wäre ein um 200 Mio. Euro verminderter Überschuss für die Tilgung im Kernhaushalt als Finanzplanungswert und als Wert im Lagebericht für 2020 plausibel.
- Sondervermögen
ebenfalls
schuldenbremsen-
relevant*

Schuldenlast der Freien und Hansestadt Hamburg und Verbindlichkeiten gemäß Bilanz

71. Im Lagebericht für das Haushaltsjahr 2015 führt der Senat aus, dass die Schuldenlast der Kernverwaltung zum 31. Dezember 2015 rund 23.191 Mio. Euro betrug. Die Bilanz der FHH weist zum 31. Dezember 2015 Verbindlichkeiten in Höhe von 27.547 Mio. Euro aus.

²⁷ Im Einzelnen siehe hierzu Beratende Äußerung nach § 81 Absatz 2 LHO „Monitoring Schuldenbremse 2016“ vom 18. August 2016, S. 12, Ansicht 2: Nettokreditaufnahme Plan/Ist (Bürgerschaftsdrucksache 21/5835 vom 5. September 2016).

²⁸ Bürgerschaftsdrucksache 21/5000 vom 20. bis 22. Juni 2016, Haushaltsplan-Entwurf 2017/2018, Anlage 2.6 (Wirtschaftsplan Sondervermögen Schulimmobilien), S. 245.

²⁹ Bürgerschaftsdrucksache 21/5000 vom 20. bis 22. Juni 2016, Haushaltsplan-Entwurf 2017/2018, Einzelplan 9.1, Investitionsauszahlungen Aufgabenbereich 280, S. 64.

Auszug: Geschäftsbericht der Freien und Hansestadt Hamburg

Seite 13

Lagebericht und Konzernlagebericht Konzernabschluss Jahresabschluss für die Kernverwaltung Weitere Informationen

13

4.3 STAATSVerschuldung

(...)

Die Stadt Hamburg kam 2015 im Kernhaushalt erneut ohne Nettoneuverschuldung aus. Die Schuldenlast in der Kernverwaltung konnte leicht zurückgeführt werden und betrug rund 23.191 Mio. Euro. Unter Einbeziehung der kreditaufnahmeberechtigten Sondervermögen ergab sich zum Jahresende 2015 ein Schuldenstand in Höhe von insgesamt 24.247 Mio. Euro.

Verzicht auf
Nettoneuverschuldung

Seite 115

Lagebericht und Konzernlagebericht Konzernabschluss Jahresabschluss für die Kernverwaltung Weitere Informationen

115

	Anhang	31.12.14 in Tsd. Euro	31.12.15 in Tsd. Euro
III. RÜCKSTELLUNGEN			
I. Rückstellungen für Pensionen und ähnliche Verpflichtungen		200.433	27.723,96
II. Rückstellungen für Rückzahlungsverpflichtungen		1.885.192	2.058.755
III. Sonstige Rückstellungen		6.740.067	6.804.296
D. VERBINDLICHKEITEN	(3.12)	27.745.859	27.547.467
I. Anleihen und Obligationen		12.411.816	13.224.627
II. Verbindlichkeiten gegenüber Kreditinstituten		6.686.093	3.413.864
III. Erhaltene Anzahlungen auf Bestellungen		713.660	582.399
IV. Verbindlichkeiten gegenüber sonstigen Dritten		4.849.845	4.580.252
1. Öffentlicher Bereich		683.593	674.413
davon aus Länderfinanzausgleich		0	0

Quelle: Geschäftsbericht der FHH 2015, S. 13 und 115, Hervorhebung Rechnungshof

72. *Kamerale
Verschuldung im
Lagebericht zum
doppelten
Jahresabschluss*

Die im Lagebericht dargestellte Schuldenlast lässt sich aus den Angaben im Jahresabschluss nicht nachvollziehen. Bei dem Betrag in Höhe von 23.191 Mio. Euro handelt es sich um finanzstatistische Angaben für die Meldung an das Statistische Bundesamt:

Finanzstatistische Schulden 2014/2015			
	2015	2014	Veränderung
Schulden beim nichtöffentlichen Bereich	23.197	23.001	
davon: Kassenkredite	150	0	
Schulden beim öffentlichen Bereich	457	357	
davon: Kassenkredite	280	131	
Schulden ohne Kassenkredite	23.224	23.227	-3
Kassenkredite	430	131	+299

Quelle: Eigene Zusammenfassung auf Basis der Angaben Destatis Fachserie 14, Reihe 5, Deckungskredite und Kassenverstärkungskredite S. 82, Schulden des sonstigen öffentlichen Bereichs S. 181 f., Hervorhebung Rechnungshof

73. Durch den verwendeten Wert wird nur eine Teilgröße der Verbindlichkeiten der FHH im Lagebericht dargestellt. Ohne zusätzliche Informationen ist auch hier eine Verknüpfung zwischen den Angaben im Lagebericht und im Jahresabschluss nicht möglich. Dies schränkt die Nachvollziehbarkeit und Plausibilität der Angaben im Lagebericht ein.
74. Die Problematik fehlender Erläuterungen zum Beispiel zur Überleitung der Zahlen bei differierenden Angaben in Lagebericht und

Jahresabschluss thematisierte der Rechnungshof bereits in seiner Ergänzung zum Jahresbericht 2016 im Zusammenhang mit der Darstellung kameraler Größen im Lagebericht 2014.³⁰ Der Senat hatte damals in einem anderen Zusammenhang in Aussicht gestellt, dass mit dem Lagebericht 2015 erstmals nach doppelischen Kriterien berichtet werde und sich daher für die Zwischenzeit eine Überleitungsrechnung erübrige.³¹

75. Wenn der Senat in seiner Darstellung weiterhin nicht-doppelische Daten wie kamerale oder finanzstatistische im Zusammenhang mit der Rechnungslegung verwendet, muss hierüber Transparenz durch entsprechende Erläuterungen und Hinweise geschaffen werden und für die Nachvollziehbarkeit eine Überleitung vorhanden sein.

Jahresergebnis 2015 im Haushaltsplan-Entwurf

76. Die Zahlen des Jahresabschlusses 2015 finden sich im Haushaltsplan-Entwurf 2017/2018 im Band „Gesamthaushalt“, aber nicht im Finanzbericht 2017/2018. Dort ist nur eine Finanzauszahl aus 2015 dargestellt: das (rückgerechnete) kamerale Ergebnis 2015.³²

Gemäß der LHO ist neben der zahlungsstromorientierten Schuldenbremse der Ausgleich des Haushalts in der Ergebnisrechnung die zweite bedeutende Zielgröße. Wie bei der Schuldenbremse (bis 2019 bzw. 2020) gibt das Haushaltsrecht auch für den Haushaltsausgleich einen Pfad zum Abbau des strukturellen Defizits vor (bis zum Jahr 2024). Obwohl das strukturelle Defizit der doppelischen Ergebnisrechnung – mit Blick auf die Regelungen zur Schuldenbremse – die zweite entscheidende Steuerungsgröße ist, teilt der Senat im Finanzbericht 2017/2018 die doppelischen Ist-Zahlen nicht mit. Er stellt im Anhang lediglich nach kamerale Grundsätzen aufbereitete Ist-Daten für 2015 dar. Diese zeigen im Ergebnis ein positives Bild: Der Überschuss beträgt danach im Jahr 2015 223 Mio. Euro.

Doppelisches Ergebnis 2015 nicht im Finanzbericht

Die doppelische Ergebnisrechnung hingegen zeigt für das Jahr 2015 ein strukturelles Defizit von 809 Mio. Euro.

Ergebnisrechnung 2015	
	in Tsd. Euro
Ergebnis der laufenden Verwaltungstätigkeit	214.058
Finanzergebnis	-574.856
Ordentliches Ergebnis	-360.798
Jahresfehlbetrag	-360.798
Zuführung zur Konjunkturposition	-447.903
Quelle: Geschäftsbericht der FHH 2015, S. 117	

konjunktur-bereinigtes Jahresergebnis
- 809 Mio. Euro
= strukturelles Defizit

³⁰ Ergänzung zum Jahresbericht 2016, Tz. 76.

³¹ Bürgerschaftsdrucksache 21/6276 vom 14. Oktober 2016.

³² Finanzbericht 2017/2018, Anhang 2, S. 43.

77. Allein dieser Saldo der Ergebnisrechnung entspricht den Definitionen der LHO. Er ist Gegenstand der durch das Haushaltsrecht vorgegebenen Ziele des Senats bis 2024 für den Haushaltsausgleich. Der Rechnungshof empfiehlt daher, diese Zahlen künftig im Finanzbericht zum Haushaltsplan-Entwurf darzustellen.
78. Auch wenn kameral basierte Daten im Vergleich zu doppelischen Daten derzeit ein positiveres Bild der wirtschaftlichen Lage der FHH zeigen, bleiben die beiden für Hamburg tatsächlich entscheidungserheblichen Ergebnisgrößen negativ. Die Verwendung von Rechnungslegungsdaten im Lagebericht 2015, die nicht auf der staatlichen Doppik basieren, und das Fehlen von doppelischen Ist-Zahlen im Finanzbericht 2017/2018 führen dazu, dass ein missverständliches bzw. unvollständiges Bild der Vermögens-, Finanz- und Ertragslage vermittelt wird.

III. Einzelne Prüfungsergebnisse

Jugend, Schule und Soziales

Der Hilfeplan in der Kinder- und Jugendhilfe

Behörde für Arbeit, Soziales, Familie und Integration /
Bezirksamt Eimsbüttel /
Finanzbehörde

Vorschriften zur Aufstellung und Überprüfung des Hilfeplans wurden nicht immer angewendet.

Hinweise auf Kindeswohlgefährdungen wurden bei der Hilfeplanung nicht ausreichend beachtet. Einschätzungen zur Gefährdungslage im weiteren Hilfeverlauf fehlten häufig.

Steuerung und Aufsicht durch die Behörde waren unzureichend.

79. Die Kosten für die Hilfen zur Erziehung (HzE) sind seit 2008 von rund 185 Mio. Euro auf knapp 300 Mio. Euro im Jahr 2015 gestiegen. Die Jahresdurchschnittsfälle¹ haben sich in diesem Zeitraum von rund 8.000 auf über 10.000 erhöht.

Die durchschnittlichen monatlichen Einzelfallkosten der geprüften Hilfearten betrugen 2015 bei ambulanter Betreuung durch Erziehungsbeistand 1.060 Euro, durch betreute Wohnform 1.670 Euro, bei Vollzeitpflege 962 Euro und bei stationärer Unterbringung 4.359 Euro.

80. Werden HzE voraussichtlich für längere Zeit geleistet, soll nach § 36 SGB VIII (Kinder- und Jugendhilfe) ein individueller Hilfeplan aufgestellt werden. Dieser soll Feststellungen zum erzieherischen Bedarf, zur Hilfeart und zu den geeigneten und notwendigen Leistungen enthalten. Es soll eine umfassende Beratung und Beteiligung der Personensorgeberechtigten und der jungen Menschen, auch über die möglichen Folgen einer Hilfe für die Entwicklung des Kindes oder Jugendlichen, erfolgen. Bei der Entscheidung über die geeignete Hilfeart sollen mehrere Fachkräfte zusammenwirken. Die Hilfe und deren Zielerreichung sollen unter Beteiligung der Personen und Dienste bzw. Einrichtungen, die die Hilfe durchführen, regelmäßig überprüft werden.

¹ Jahresdurchschnittsfälle stellen eine rechnerische Größe dar, aus der sich ergibt, für wie viele Fälle an jedem Tag des Jahres im Durchschnitt eine Leistung erbracht wurde.

81. Als Träger der öffentlichen Jugendhilfe hat die Behörde für Arbeit, Soziales, Familie und Integration (BASFI) Vorgaben² für die HzE-Fallbearbeitung erlassen. Hiernach gliedert sich das Hilfeplanverfahren in drei Phasen:
- Klärung des Hilfebedarfs,
 - Planung der Hilfe sowie
 - Überprüfung und Entscheidung über Fortschreibung oder Beendigung der Hilfe.

Zuständig für die Aufstellung des Hilfeplans und die Gewährung von HzE sind die Allgemeinen Sozialen Dienste (ASD) der Fachämter Jugend- und Familienhilfe der Bezirksämter und das Familieninterventionsteam der BASFI.³

Klärung des Hilfebedarfs und Planung der Hilfe

82. In der Klärungsphase ist herauszuarbeiten, welche Hilfeart und Hilfeform⁴ geeignet und notwendig sind, um das festgestellte erzieherische Defizit abzubauen bzw. zu verringern.

Mängel bei Klärung des Hilfebedarfs beseitigen

Der Rechnungshof hat festgestellt, dass Vorgaben der Fachanweisung ASD zur Klärung des Hilfebedarfs, beispielsweise die Anwendung von Instrumenten der sozialpädagogischen Diagnostik, die Durchführung eines Hausbesuchs sowie einer kollegialen Beratung, nicht immer eingehalten wurden. Entscheidungen waren teils intransparent und inhaltlich nicht nachvollziehbar. Die Ziele der Klärungsphase, nämlich die Geeignetheit und Notwendigkeit von Hilfeart und Hilfeform herauszufinden, wurden infolge dieser Defizite nicht erreicht.

83. Der Rechnungshof hat die Nichteinhaltung der Vorgaben beanstandet und das Bezirksamt Eimsbüttel aufgefordert, Mängel bei der Klärung des Hilfebedarfs in den bezirklichen Dienststellen zu beseitigen.

Hilfebegründender Bericht

84. Im hilfebegründenden Bericht, der vor Aufstellung eines Hilfeplans gefertigt werden muss, sind in der Klärungsphase gewonnene Erkenntnisse und Beurteilungen zu würdigen, um hieraus ein

² Fachanweisung Allgemeiner Sozialer Dienst vom 27. März 2009 mit Anlagenband (Fachanweisung ASD). Zum 1. Januar 2016 ist eine neue Fachanweisung ASD in Kraft getreten. Der Anlagenband wird laufend bei Bedarf angepasst.

³ Der Rechnungshof hat im Bezirksamt Eimsbüttel in allen drei ASD-Abteilungen insgesamt 33 Fälle, davon 25 mit Meldungen zur Kindeswohlgefährdung, geprüft.

⁴ Hilfeart bezieht sich auf die im SGB VIII einzelaufgeführten Hilfen nach den §§ 28 bis 35a, 41 SGB VIII. Hilfeform ist u. a. die unterschiedliche Ausgestaltung in einer Hilfeart, in § 34 SGB VIII sind dies beispielsweise Außenwohngruppen, familienanaloge Wohngruppen, Jugendwohngemeinschaften, Jugendwohnungen oder Lebensgemeinschaften.

Handlungskonzept für die weitere Hilfeplanung abzuleiten. Bereits hier wird festgelegt, welche Hilfeart, Hilfeform und Maßnahme geeignet und notwendig sind, in welchen Zeiträumen die Hilfe überprüft wird und welcher Leistungserbringer die Hilfeleistung übernehmen soll.

85. Der Rechnungshof hat festgestellt, dass die Vorgaben der Fachanweisung ASD zum hilfebegründenden Bericht in erheblichem Umfang nicht beachtet wurden. Neben zahlreichen inhaltlichen Mängeln⁵ wurde in etwas mehr als der Hälfte der untersuchten Fälle die vierwöchige Frist zur Fertigung des Berichts zum Teil deutlich überschritten.⁶ Notwendige Abschlussfeststellungen waren in rund der Hälfte der untersuchten Fälle mangelhaft oder gar nicht vorhanden.
86. Der Rechnungshof hat die Mängel bei der Erstellung des hilfebegründenden Berichts beanstandet und das Bezirksamt Eimsbüttel aufgefordert, die Vorgaben zum hilfebegründenden Bericht zukünftig zu beachten, weil nur so der Hilfebedarf nachvollziehbar belegt werden kann.

*Mängel bei
Erstellung des
hilfebegründenden
Berichts*

Auswahl des Leistungserbringers

87. Bei der Auswahl des Leistungserbringers ist der Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit (§ 7 Absatz 2 LHO) zu beachten, d. h. bei gleicher Leistung und fachlicher Eignung ist der kostengünstigere Leistungserbringer auszuwählen.
88. Der Rechnungshof hat festgestellt, dass die Auswahlentscheidungen in etwas mehr als der Hälfte der untersuchten Fälle (ambulante und stationäre HzE) nicht oder nur mangelhaft dokumentiert wurden. Etwaige Gründe für eine auswärtige Unterbringung des Hilfeempfängers wurden nicht oder nur unvollständig dokumentiert. Bei der Unterbringung innerhalb des Hamburger Stadtgebietes konnten die Auswahlentscheidungen mangels Angaben überwiegend nicht nachvollzogen werden.
89. Der Rechnungshof hat die fehlende Nachvollziehbarkeit der Auswahlentscheidungen und deren unzureichende Dokumentation beanstandet und das Bezirksamt Eimsbüttel aufgefordert, die Auswahl eines Leistungserbringers fachlich und wirtschaftlich nachvollziehbar zu dokumentieren. Er hat die BASFI zudem aufgefordert, das Verfahren verbindlich zu regeln und vorzugeben, dass Auswahlentscheidungen fachlich und wirtschaftlich transparent und nachvollziehbar zu begründen und zu dokumentieren sind.

*Auswahlentscheidungen nach-
vollziehbar
dokumentieren*

⁵ Beispielsweise fehlten Aussagen zum Anlass des Tätigwerdens und zu den Familienverhältnissen bzw. zur Darstellung von Problemen, Ressourcen und Handlungsvorstellungen.

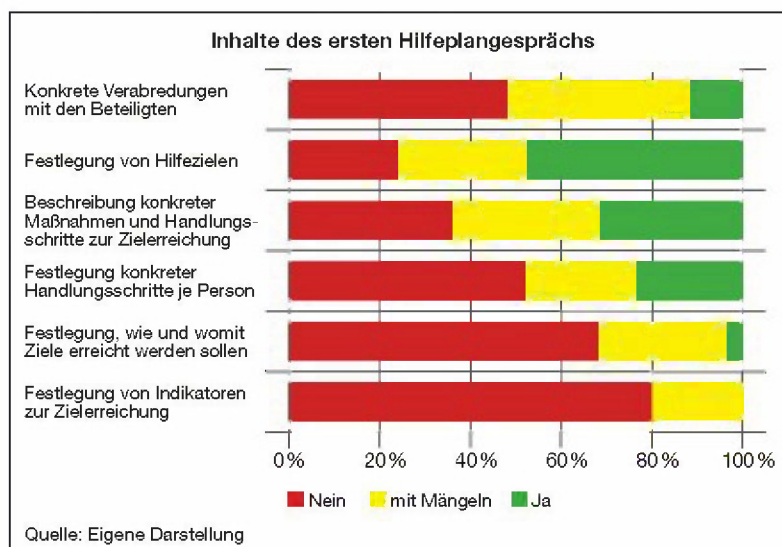
⁶ So auch die Feststellungen im Jahresbericht 2013, „Familieninterventionsteam“, Tz. 209.

Erstes Hilfeplangespräch

90. Nach Auswahl von Hilfeart, Hilfeform und Leistungserbringern sowie deren Dokumentation im hilfebegründenden Bericht erfolgt die weitere Konkretisierung der Hilfe und deren Festschreibung bzw. Festlegung in einem (ersten) Hilfeplangespräch. Dort werden die Vorstellungen der an der Hilfe beteiligten Personen erörtert und Ziele festgelegt. Zudem wird geregelt, in welchem Zeitraum diese erreicht werden sollen und welche Maßnahmen oder konkreten Handlungsschritte hierfür notwendig sind. Das erste Hilfeplangespräch soll vor Beginn der Hilfe stattfinden. Das Protokoll ist innerhalb von vier Wochen nach dem Gespräch zu erstellen und den Leistungserbringern und Sorgeberechtigten bekannt zu geben. Mit der Versendung des Protokolls ist der Prozess der Aufstellung des ersten Hilfeplans beendet.

Teilweise erhebliche zeitliche Verzögerung bei Aufstellung des Hilfeplans und Festlegung von Zielen

91. Der Rechnungshof hat festgestellt, dass das erste Hilfeplangespräch in keinem der untersuchten Fälle vor Beginn der Hilfe erfolgte. In mehr als einem Drittel der untersuchten Fälle fand das erste Hilfeplangespräch erst mindestens einen Monat und bis zu neun Monate nach Beginn der Hilfe statt und wurde anschließend erst durchschnittlich sechseinhalb Wochen später protokolliert. Somit lag in zahlreichen Fällen die Aufstellung des ersten Hilfeplans erheblich verspätet vor. Zudem bestanden inhaltlich gravierende Mängel:



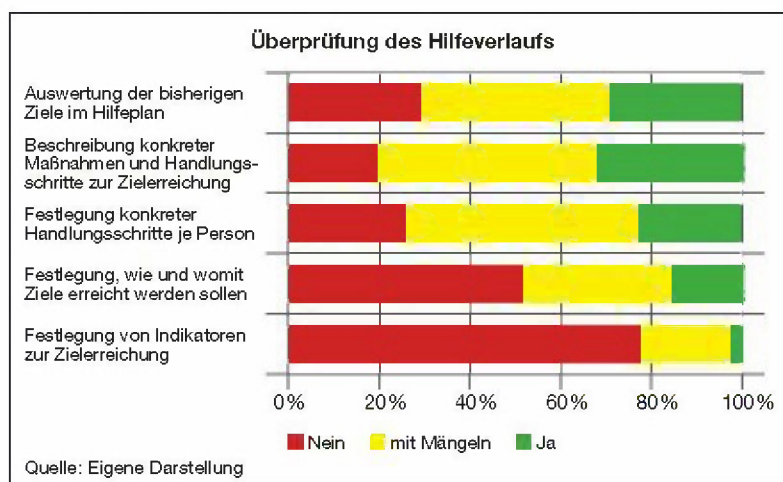
92. Der Rechnungshof hat die verspätete Durchführung und Protokollierung sowie die inhaltlichen Mängel des ersten Hilfeplangesprächs beanstandet und das Bezirksamt Eimsbüttel aufgefordert, die zahlreichen Mängel bei der Durchführung des ersten Hilfeplangesprächs abzustellen.

Überprüfung und Entscheidung über Fortschreibung oder Beendigung der Hilfe

Weitere Hilfeplangespräche und Überprüfungsfristen

93. Gemäß § 36 Absatz 2 Satz 2 SGB VIII sollen die Fachkräfte regelmäßig prüfen, ob die gewählte Hilfeart weiterhin geeignet und notwendig ist. Die Form der Überprüfung eines Hilfeplans ist im SGB VIII nicht näher beschrieben. Nach der Fachanweisung ASD erfolgt dies durch weitere Hilfeplangespräche.
94. Der Rechnungshof hat festgestellt, dass auch die weiteren Hilfeplangespräche inhaltliche Mängel aufwiesen:

Erhebliche Mängel bei Auswertung und Überprüfung des Hilfeverlaufs



Zudem war die Überprüfung hinsichtlich der Geeignetheit und Notwendigkeit des Hilfebedarfs und der Hilfeart jeweils in zwei Drittel der Fälle gar nicht oder nur mangelhaft im Protokoll des Hilfeplangesprächs dokumentiert.

95. Der Rechnungshof hat die Mängel bei der Überprüfung des Hilfeverlaufs beanstandet und das Bezirksamt Eimsbüttel aufgefordert, die inhaltlichen Mängel abzustellen und die Ziele im Hilfeplan so zu vereinbaren, dass eine Prüfung auf Wirksamkeit und Zielerreichung erfolgen kann. Das Bezirksamt muss sicherstellen, dass in jedem Protokoll des Hilfeplangesprächs Feststellungen über den erzieherischen Bedarf, die zu gewährende Art der Hilfe sowie über die geeigneten und notwendigen Hilfen enthalten sind.
96. In der Fachanweisung ASD werden die Überprüfungsfristen an drei verschiedenen Stellen aufgeführt. So soll bei Erstbewilligung einer Hilfe nach sechs Wochen eine telefonische Nachfrage beim Leistungserbringer und der Familie stattfinden, um zu klären, ob die Hilfe positiv angelaufen ist. Der weitere Hilfeverlauf soll grundsätzlich nach sechs Monaten⁷ durch Hilfeplangespräche überprüft,

⁷ Ausnahmen bestehen bei 0- bis 3-jährigen Kindern mit ungeklärter Perspektive und bei jungen Volljährigen. Hier beträgt die Überprüfungsfrist drei Monate.

protokolliert und den Leistungserbringern und Sorgeberechtigten bekannt gegeben werden.

- Überprüfungsfristen nicht eingehalten*
97. Der Rechnungshof hat festgestellt, dass eine telefonische Nachfrage in rund der Hälfte der untersuchten Fälle nicht stattgefunden hat. Die verbindlichen Vorgaben zum Überprüfungszeitraum wurden in mehr als drei Viertel der untersuchten Fälle nicht durchgehend oder gar nicht eingehalten.⁸ In einigen Fällen wurde eine seit Jahren bestehende dauerhafte Nichtbeachtung der Überprüfungsfristen festgestellt.

- Protokolle weiterer Hilfeplangespräche zu spät erstellt und bekannt gegeben*
- Der Rechnungshof hat mehrfach festgestellt, dass die Protokolle der nachfolgenden Hilfeplangespräche durchschnittlich erst nach mehr als zehn Wochen erstellt wurden.

Er hat beanstandet, dass die Überprüfungsfristen überwiegend nicht eingehalten wurden und das Bezirksamt Eimsbüttel auffordert, die Mängel zur turnusmäßigen Überprüfung der Hilfepläne bei der Aufgabenerfüllung zu beseitigen und rechtzeitig für die Aufstellung und Bekanntgabe der weiteren Hilfepläne zu sorgen.

Berichte der Träger der freien Jugendhilfe und des Pflegekinderdienstes

98. Während der Hilfedurchführung sind die Träger der freien Jugendhilfe und der Pflegekinderdienst⁹ zur rechtzeitigen Berichterstattung verpflichtet. Für die Träger der freien Jugendhilfe wird die Berichtspflicht (spätestens eine Woche vor dem geplanten Hilfeplangespräch) lediglich durch die Protokolle der Hilfeplangespräche festgelegt, während für den Pflegekinderdienst auch Vorgaben zur Berichtspflicht in der Fachanweisung Pflegekinderdienst enthalten sind. In den mit den Trägern abzuschließenden Leistungs-, Qualitäts- und Entgeltvereinbarungen wurden keine Berichtspflichten aufgenommen.

99. Der Rechnungshof hat festgestellt, dass in rund zwei Drittel der geprüften Fälle keine Vorlage halbjährlicher Berichte erfolgte.

So hatte beispielsweise der Pflegekinderdienst der Bezirksamter in keinem der untersuchten Fälle der Vollzeitpflege halbjährliche Berichte vorgelegt, obwohl dies in der Fachanweisung Pflegekinderdienst vorgegeben ist. Bei den kostenintensiven stationären HZE mit auswärtiger Unterbringung legten die Träger der freien Jugendhilfe in der Hälfte der untersuchten Fälle keine halbjährlichen Berichte vor.

Von den 104 eingegangenen Berichten waren über die Hälfte nicht spätestens eine Woche vor dem nächsten Hilfeplangespräch beim ASD eingegangen.

⁸ So auch die Feststellungen im Jahresbericht 2011, „Stationäre Hilfen zur Erziehung“, Tz. 262.

⁹ Der Pflegekinderdienst ist zuständig für die fachliche Begleitung der Pflegestellen. Die Aufgabe wird in Hamburg durch Bezirksamter und Träger der freien Jugendhilfe wahrgenommen.

100. Der Rechnungshof hat die geringe und nicht fristgerechte Berichterstattung beanstandet und das Bezirksamt Eimsbüttel aufgefordert, für den fristgerechten Eingang der halbjährlichen Berichte zu sorgen. Er hat zudem die BASFI aufgefordert, die Berichtspflichten im Rahmen des Hilfeplanverfahrens an den ASD auch in die Leistungs-, Qualitäts- und Entgeltvereinbarungen aufzunehmen.

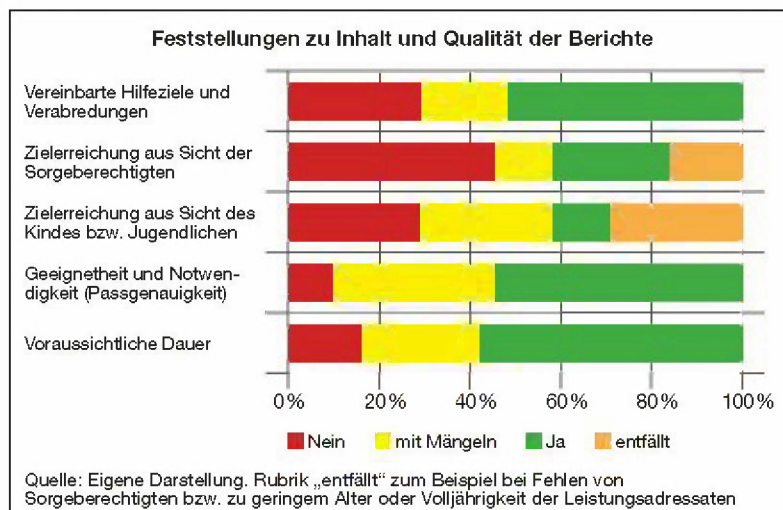
Inhalte und Qualität der Berichte

101. Die Berichte der freien Träger bzw. des Pflegekinderdienstes sind für die weitere Hilfeplanung bzw. für den weiteren Hilfeverlauf von herausragender Bedeutung, da sie eine wesentliche Grundlage für die Überprüfung und gegebenenfalls Fortschreibung der Hilfe bilden. Dazu müssen sie hinreichend genau über die Grundlagen der Hilfe, den Hilfeprozess und über erbrachte Leistungen und ihre Wirkungen aus Sicht des Leistungserbringers Auskunft geben. Die Berichte sollen insbesondere Aussagen zum Verlauf der Hilfe, zur Entwicklung von Kindern/Jugendlichen, zu den vereinbarten Zielen sowie zum Grad der Zielerreichung enthalten.

102. Der Rechnungshof hat festgestellt, dass die Fachbehörde keine Vorgaben zum Aufbau und zu den Inhalten der Berichte vorgegeben hat.

Für qualitativ verbesserte Berichte sorgen

In der Hälfte der Berichte fehlten Angaben zu den vereinbarten Hilfezielen und deren Erreichen sowie Verabredungen des letzten Hilfeplangesprächs. Auch Angaben zur voraussichtlichen Dauer der Hilfe sowie zur Frage der Geeignetheit und der Notwendigkeit (Passgenauigkeit) der aktuell bewilligten Hilfe fehlten. Schriftliche Nachfragen des ASD zu den Berichten bzw. Aufforderungen zur Nachbesserung konnte der Rechnungshof in keinem Fall feststellen.

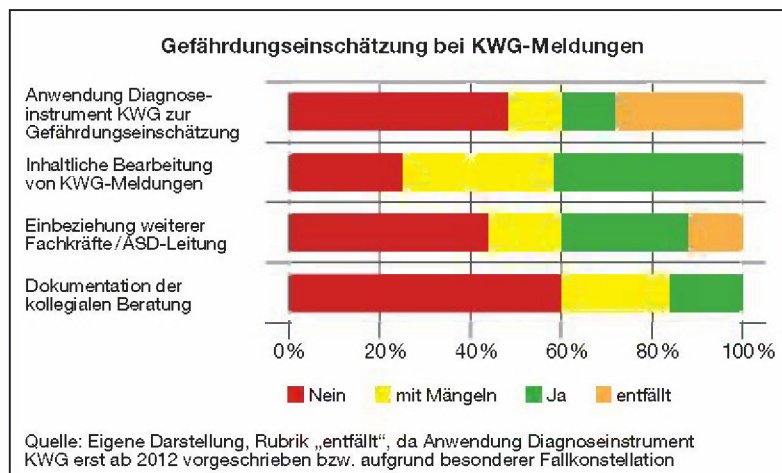


103. Der Rechnungshof hat die BASFI aufgefordert, für die qualitative Verbesserung der Berichte Sorge zu tragen und auf die Vereinbarung von standardisierten Musterberichten mit den Trägern der freien Jugendhilfe und dem Pflegekinderdienst hinzuwirken.

Kindeswohlgefährdung

104. Bei Vorliegen einer Kindeswohlgefährdung sind unverzüglich die jeweils im Einzelfall notwendigen und geeigneten Schutzmaßnahmen zu ergreifen, gegebenenfalls auch gegen den Willen der Eltern. Im Rahmen der Gefährdungseinschätzung ist ein Zusammenwirken mehrerer Fachkräfte gesetzlich vorgeschrieben sowie eine kollegiale Beratung verpflichtend durchzuführen. Die Einschätzung, ob eine Gefährdung vorliegt, soll nach drei Monaten abgeschlossen sein. Danach soll feststehen, ob und welche Hilfen zur Abwendung der Kindeswohlgefährdung zur Anwendung kommen sollen.
105. Der Rechnungshof hat festgestellt, dass in den untersuchten Fällen mit Kindeswohlgefährdungs-Meldungen¹⁰ das Diagnoseinstrument Kindeswohlgefährdung¹¹ zur Gefährdungseinschätzung in knapp zwei Drittel der Fälle mangelhaft oder gar nicht angewendet wurde. Die inhaltliche Bearbeitung war in mehr als der Hälfte der Fälle mangelhaft oder gar nicht zu erkennen. In knapp zwei Drittel der Fälle wurden andere Fachkräfte (zweite Fachkraft, ASD-Leitung, Kinderschutzkoordinator/Kinderschutzkoordinatorin) nicht beteiligt. Die vorgeschriebene verpflichtende kollegiale Beratung wurde in über 80 % der Fälle nur mangelhaft oder gar nicht dokumentiert.

Teilweise erhebliche Mängel bei Bearbeitung der Meldungen zu Kindeswohlgefährdungen



106. Der Rechnungshof hat die Mängel bei der Gefährdungseinschätzung bei Kindeswohlgefährdungs-Meldungen beanstandet und das Bezirksamt Eimsbüttel aufgefordert, das vorgeschriebene Diagnoseinstrument Kindeswohlgefährdung stets anzuwenden, die kollegiale Beratung in der vorgesehenen Art und Weise durchzuführen sowie detailliert und sorgfältig zu dokumentieren.

¹⁰ Vgl. Fn. 3.

¹¹ Das Diagnoseinstrument Kindeswohlgefährdung (KWG) besteht aus verschiedenen Kinderschutzbögen genannten Fragebögen, die verpflichtend bearbeitet und ausgefüllt werden müssen.

107. In den untersuchten Fällen, in denen Kindeswohlgefährdungs-Meldungen zu einer erstmaligen Bewilligung einer HzE geführt haben, wurde im Protokoll des ersten Hilfeplangesprächs (= Aufstellung des Hilfeplans) in knapp der Hälfte der Fälle die Formulierung „Gewichtige Anhaltspunkte für Kindeswohlgefährdung liegen nicht vor“ verwendet. In einem weiteren Drittel der Fälle wurden keine Angaben zur Kindeswohlgefährdung gemacht. Hinweise auf eine vorliegende Kindeswohlgefährdung ergaben sich in diesen Fällen lediglich aus dem Fließtext des Protokolls. Zum Teil waren diese so allgemein gehalten, dass ohne genaue Kenntnis des Falles die Kindeswohlgefährdung nicht zu erkennen war. In einem Fall wurde die Kindeswohlgefährdung gar nicht im Protokoll erwähnt. Zudem wurden in zwei Drittel dieser Fälle keine oder nur unklare Absprachen oder Vereinbarungen mit den Sorgeberechtigten und den Leistungserbringern zur Sicherung des Kindeswohls getroffen.

Hilfeplan-Protokoll enthält unzureichende Angaben zu Kindeswohlgefährdungen

108. Der Rechnungshof hat die fehlende Berücksichtigung von Kindeswohlgefährdung in den Protokollen der Hilfeplangespräche beanstandet und das Bezirksamt Eimsbüttel aufgefordert, Kindeswohlgefährdungs-Meldungen, die erstmalig zur Bewilligung einer HzE geführt haben, deutlich im Protokoll des ersten Hilfeplangesprächs aufzuführen, im weiteren Hilfeverlauf die Entwicklung der Kindeswohlgefährdung zu beobachten und in den Protokollen der weiteren Hilfeplangespräche zu thematisieren, bis feststeht, dass die Kindeswohlgefährdung zweifelsfrei abgewendet wurde. Die Absprachen und Vereinbarungen mit Sorgeberechtigten und Leistungserbringern sind immer an der Sicherung des Kindeswohls auszurichten.

Der Rechnungshof hat die BASFI aufgefordert, eindeutig festzulegen, welche Aussagen bei Kindeswohlgefährdungs-Meldungen im Protokoll des ersten Hilfeplangesprächs aufzunehmen sind. Des Weiteren hat er gefordert klar zu regeln, wie lange eine Kindeswohlgefährdungs-Meldung und deren Bewertung im weiteren Hilfeverlauf in den jeweiligen Protokollen der Hilfeplangespräche aufzuführen sind.

109. Der Rechnungshof hat festgestellt, dass der erste Bericht der Leistungserbringer in den Fällen, in denen Kindeswohlgefährdungs-Meldungen zu einer erstmaligen Bewilligung einer HzE geführt haben, in knapp einem Drittel der Fälle keine Angaben zur Kindeswohlgefährdung enthielt und in knapp einem Viertel der Fälle Anhaltspunkte bzw. einzelne Hinweise auf eine Kindeswohlgefährdung nur im Fließtext der Berichte enthielten, wobei der Zusammenhang zur Kindeswohlgefährdungs-Meldung ohne genaue Fallkenntnis nicht hergestellt werden konnte.

Berichte gehen vielfach nicht auf Kindeswohlgefährdungen ein

110. Der Rechnungshof hat beanstandet, dass in den Berichten der Leistungserbringer die Kindeswohlgefährdung nur unzureichend oder gar nicht berücksichtigt wurde, und das Bezirksamt Eimsbüttel aufgefordert, darauf zu achten, dass alle Berichte stets Angaben zur Entwicklung der Kindeswohlgefährdung und deren Auswirkungen auf den weiteren Hilfeverlauf enthalten. Er hat die BASFI aufgefordert zu regeln, dass die Berichte der Träger der freien Jugendhilfe bzw. des Pflegekinderdienstes in einem geson-

dernten Gliederungspunkt auf Kindeswohlgefährdungs-Meldungen und deren Auswirkungen auf den weiteren Hilfeverlauf eingehen.

Fachliche Steuerung und Aufsicht

111. Die BASFI übt u. a. durch Fachanweisungen die Fachaufsicht über die Bezirksamter aus (§ 45 Bezirksverwaltungsgesetz). Als die Fachaufsicht führende Behörde trägt sie die Gesamtverantwortung und hat dafür Sorge zu tragen, dass in den Bezirksamtern die Vorgaben der Fachanweisung ASD eingehalten werden.

- Unübersichtlicher Anlagenband zur Fachanweisung ASD*
112. Der Rechnungshof hat festgestellt, dass der Anlagenband zur Fachanweisung ASD¹² zum Teil unterschiedliche Vorgaben, beispielsweise zu den Überprüfungsfristen im Hilfeverlauf sowie zahlreiche Querverweise und Verlinkungen enthält. Die Gliederungen und Überschriften sind teilweise nicht zielführend. So existieren identische Vorgaben an unterschiedlichen Stellen, Texte sind zudem unsystematisch aufgebaut und oft langatmig. Bezüge zu gesetzlichen Regelungen, insbesondere zu § 36 SGB VIII (Mitwirkung, Hilfeplan), und den gesetzlichen Zielen des SGB VIII sind unzureichend.

Er hat die BASFI deshalb aufgefordert, den Anlagenband zur Fachanweisung ASD inhaltlich zu überarbeiten und anwenderfreundlicher zu gestalten.

Stellungnahme der Verwaltung

113. Die BASFI und das Bezirksamt Eimsbüttel haben die Feststellungen und Beanstandungen des Rechnungshofs anerkannt und zugesagt, seinen Forderungen nachzukommen.

¹² Vgl. Fn. 2.

Schulbudgets

Behörde für Schule und Berufsbildung

Obwohl die Schulbudgets in Höhe von rund 30 % nicht ausgeschöpft wurden, verfügt die Behörde bezüglich dieser Budgetunterschreitungen bisher über kein systematisches Controlling.

Die Steuerung der Budgets in den Schulen ist verbesserungsbedürftig.

Möglichkeiten zur Erzielung von Einnahmen werden von den Schulen nicht ausgeschöpft. Die Inventarisierung ist unvollständig.

114. Alle staatlichen allgemeinbildenden Schulen erhalten sog. Schulbudgets zur eigenen Bewirtschaftung. Vor der Umstellung auf die Doppik wurden diese Mittel im Selbstbewirtschaftungsfonds budgetiert und verwaltet.

Ausschöpfung der Budgets

115. Sowohl im Selbstbewirtschaftungsfonds von 2002 bis 2013 als auch im Schulbudget seit 2014 wurde jährlich fast ein Drittel der verfügbaren Mittel nicht ausgeschöpft, sondern auf die Folgejahre übertragen. Im Haushaltsjahr 2014 wurde das Schulbudget in Höhe von 27,72 Mio. Euro nicht ausgeschöpft (ebenfalls rund 30 % der jährlichen Mittelverfügbarkeit von rund 92,4 Mio. Euro).

Ein Drittel der jährlich verfügbaren Mittel kontinuierlich nicht ausgeschöpft

Bei den Schulen¹ gab es im Schulbudget folgende Budgetüber- und Budgetunterschreitungen:

Ausschöpfung des Budgets	Anzahl der Schulen	Summe über alle Schulen in Euro	Durchschnittswert in Euro
Bis 50.000 Euro nicht ausgeschöpft	125	3.723.570	29.789
Bis 75.000 Euro nicht ausgeschöpft	76	4.666.216	61.398
Bis 100.000 Euro nicht ausgeschöpft	33	2.813.561	85.259
Über 100.000 Euro nicht ausgeschöpft	94	16.518.307	175.727
Summe nicht ausgeschöpfter Budgets		27.721.654	
Budgetüberschreitungen	14	-286.903	-20.493
Saldo	342	27.434.751	
Quelle: BSB, Auswertung: Rechnungshof			

¹ Alle 342 staatlichen Schulen im Haushaltsjahr 2014 (ohne Berufliche Schulen und Schule Neuwark).

116. Die Behörde für Schule und Berufsbildung (BSB) betrachtet die Entwicklung der Schulbudgets unterjährig. Ab dem dritten Quartal eines Haushaltsjahres führt sie Gespräche mit Schulen, die voraussichtlich ihr Budget überschreiten werden. Nach Auskunft der BSB sind auch bei Schulungen der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Schulen Budgetüber- und Budgetunterschreitungen in den Schulen ein Thema. Zum einen beruhten die Budgetunterschreitungen auf einer vorsichtigen Haushaltsführung, zum anderen würden gezielt Mittel für größere Aufwendungen angespart. Es gebe bisher aber keine systematische Betrachtung hierzu.
117. Dass seit 2002 jeweils fast ein Drittel der jährlich verfügbaren Mittel auf Folgejahre übertragen wurde bzw. wird, weist darauf hin, dass diese Mittel nicht gezielt angespart, sondern zum überwiegenden Teil nicht benötigt wurden.

*Controlling
fehlt*

Der Rechnungshof hat beanstandet, dass die BSB kein Controlling der Budgetunterschreitungen mit einer Erfassung der jeweiligen Ursachen betreibt.

118. Der Rechnungshof hat die BSB aufgefordert,
- die Budgetunterschreitungen einem verbesserten regelmäßigen Controlling zu unterziehen und dabei auch wesentliche Ursachen hierfür zu ermitteln,
 - zu prüfen, ob und inwieweit die jährliche Höhe der Schulbudgets bedarfsgerecht ermittelt und im Haushaltsplan veranschlagt wurde.

Die BSB hat dies zugesagt.

Schulinterne Steuerung der Schulbudgets

119. Die Schulleitungen haben Finanz- und Sachressourcen optimal zu nutzen und Rechenschaft über den Ressourceneinsatz und dessen Effektivität abzulegen.²

Um die Schulen in die Lage zu versetzen, ihre schulinterne Budgetsteuerung mit den Buchungen der BSB abzugleichen, erhalten die Schulen monatlich Summen- und Einzelpostenberichte. Nach den „Richtlinien über die Bewirtschaftung von Haushaltsmitteln und die Erteilung von Aufträgen in staatlichen Schulen“³ war zusätzlich vorgeschrieben, dass in den Schulen eine Mittelkontrollliste mit Eintragungen u. a. über Zuweisungen und Auszahlungen zu führen ist. Anhand dieser Liste sollte jederzeit der für die Schule noch verfügbare Betrag erkennbar sein. Dafür konnten die Schulen zum Beispiel die von der BSB angebotene IT-Anwendung und/oder eine Anwendung unter MS-Excel verwenden.

² Musteranforderungsprofil für Schulleitungen, Bürgerschaftsdrucksache 20/9886 vom 3. Dezember 2013, Anlage 8.

³ Schulrecht Hamburg, Ziffer 5.8.1.

Zusätzlich hat die BSB den Leitfaden „Budgetierung macht Schule“ herausgegeben. Schulleitungen werden im Rahmen der Fortbildung „Neu im Amt“ mit der schulinternen Budgetsteuerung vertraut gemacht. Für die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in den Schulbüros bietet die BSB spezielle Fortbildungen an.

120. Überwiegend war den Schulen trotz vorhandener schulinterner Steuerungsmöglichkeiten der Schulbudgets die Höhe ihres tatsächlichen Budgets und ihrer Ausgaben 2014 nicht bekannt. Die Ergebnisse in den Schulen wichen zum Teil von den Buchungen der BSB in SAP ab.

*Schulinterne
Budgetsteuerung
verbesserungs-
bedürftig*

Das weist darauf hin, dass diesen Schulen grundsätzliches Know-how fehlte.

121. Die BSB hat ihre Vorgaben für eine eigene Budgetverwaltung in den Schulen inzwischen aufgegeben, da die Schulen durch die Einführung eines zentralen Buchungsverfahrens (Herakles) jetzt die Möglichkeit hätten, den Bearbeitungsstand aller Rechnungen zeitnah im Vorgangsbuch nachzuvollziehen. Zusätzlich hat sie die angebotenen Schulungen für Schulleitungen und Schulbüros deutlich intensiviert sowie ihren Leitfaden aktualisiert.

Der Rechnungshof hat die BSB aufgefordert, die zusätzlichen Schulungen regelmäßig wiederkehrend durchzuführen und auf die Schulen einzuwirken, dass diese nach den Vorgaben des Leitfadens handeln.

Die BSB hat dies zugesagt.

Erlöse

122. Die Schulen haben die Möglichkeit, Erlöse beispielsweise aus schulischen Veranstaltungen, aus der Mitbenutzung von Schulräumen und -anlagen sowie aus der Vermietung von Kfz-Stellplätzen zu erzielen und damit ihr Budget zu erhöhen.

*Möglichkeiten
zur Erzielung von
Erlösen nicht
ausgeschöpft*

Die staatlichen allgemeinbildenden Schulen haben im Haushaltsjahr 2014 insgesamt rund 1,3 Mio. Euro an Erlösen erwirtschaftet. Fast ein Drittel der Schulen hat keine Erlöse erzielt, und zwar:

- 76 der 190 Grundschulen (rund 40 %),
- 8 der 60 Gymnasien (rund 13 %) und
- 7 der 59 Stadtteilschulen (rund 12 %).

Gründe hierfür lagen beispielsweise darin, dass die „Richtlinie über das Abstellen privater Kraftfahrzeuge auf Verwaltungsgrundstücken oder angemieteten Flächen“ nicht beachtet wurde. Die danach möglichen Erlöse aus der Vermietung von Stellplätzen wurden dementsprechend nicht erzielt.

123. Der Rechnungshof hat beanstandet, dass die Möglichkeiten zur Erzielung von Erlösen nicht vollständig genutzt, bestehende Vor-

schriften nicht eingehalten und dadurch die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit nicht hinreichend beachtet wurden.

Er hat die BSB aufgefordert dafür zu sorgen, dass die Schulen alle vorhandenen Möglichkeiten zur Erzielung von Erlösen vollständig ausschöpfen und die diesbezüglich bestehenden Vorschriften einhalten.

Die BSB hat dies zugesagt.

Inventarisierung – Geräteverwaltung in Schulen

124. Ziel einer ordnungsgemäßen Geräteverwaltung ist der Nachweis des beweglichen Vermögens. Zu den Aufgaben der Geräteverwaltung gehört die Inventarisierung.⁴

Keine vollständige Inventarisierung

Eine Überprüfung bei rund 10 % der Schulen⁵ hat ergeben, dass nur rund 10 % der untersuchten Schulen eine vollständige Inventarisierungsübersicht besaßen. Demgegenüber hatten 60 % der untersuchten Schulen Übersichten, die nicht oder nicht vollständig den Anforderungen entsprachen, und 30 % keine Inventarisierungsübersicht.

125. Der Rechnungshof hat dies beanstandet und die BSB aufgefordert dafür zu sorgen, dass die Verwaltungsvorschriften zur Geräteverwaltung von allen Schulen eingehalten werden.

Die BSB hat dies zugesagt.

⁴ Verwaltungsvorschriften über die Geräteverwaltung (VV-Geräte) vom 1. April 2001.

⁵ Grundschulen, Stadtteilschulen und Gymnasien (insgesamt 309, vgl. Tz. 122).

Eingliederungshilfe für behinderte Menschen

Behörde für Arbeit, Soziales, Familie und Integration

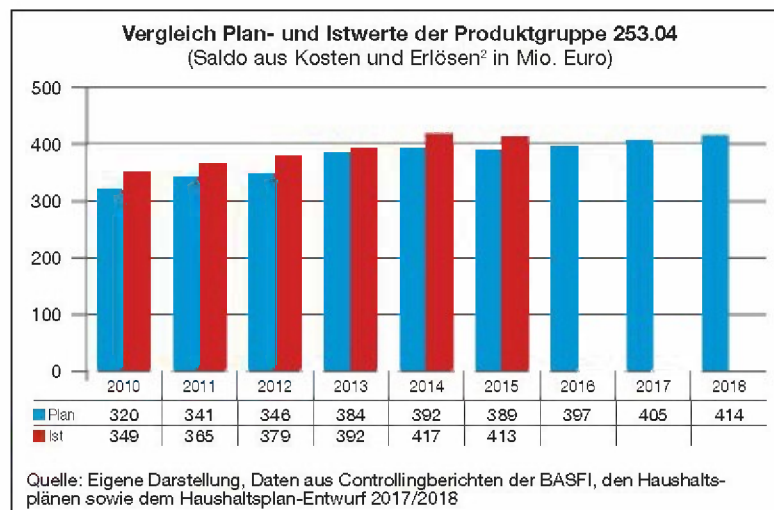
Die begonnene Umstellung auf Budgetfinanzierung in der Eingliederungshilfe ist ein erster Schritt zur Begrenzung des Kostenanstiegs. Weitere Steuerungspotenziale sind auszuschöpfen.

Zu erwartende Kosten sind im Haushaltsplan vollständig auszuweisen.

Kostenentwicklung

126. Die Freie und Hansestadt Hamburg (FHH) ist als Kommune Trägerin der Sozialhilfe (§ 3 SGB XII [Sozialhilfe] in Verbindung mit § 8 SGB XII) und finanziert die Kosten für die Leistungen zur Eingliederung behinderter Menschen in die Gesellschaft. Sie werden Menschen mit körperlichen, seelischen, geistigen oder Sinnesbeeinträchtigungen gewährt, um eine drohende Behinderung zu verhüten oder eine Behinderung und deren Folgen zu beseitigen oder zu mildern (§ 53 Absatz 3 SGB XII). Fachlich zuständig ist die Behörde für Arbeit, Soziales, Familie und Integration (BASFI).
127. Die Kosten für Leistungen der Eingliederungshilfe sind – wie der Rechnungshof in zurückliegenden Prüfungsverfahren mehrfach dargelegt hat – seit 1996 stetig angestiegen.¹ In dem aktuell betrachteten Zeitraum sind die Ergebnisse in der Produktgruppe 253.04 von 349 Mio. Euro im Jahr 2010 auf 413 Mio. Euro im Jahr 2015 weiter angestiegen.

Kostensteigerung setzt sich fort



¹ Jahresbericht 2005, „Entwicklung der Ausgaben in der Eingliederungshilfe“, Tz. 217, und Jahresbericht 2010, „Ambulantisierungsprogramm in der Eingliederungshilfe“, Tz. 233.

² Der FHH fließen seit 2012 Erlöse durch Kostenerstattungen des Bundes zu.

128. Ursachen hierfür waren im Wesentlichen der stetige Anstieg der Fallzahlen sowie höhere Einzelfallkosten. Die Zahlungen für die wesentlichen Leistungsgruppen erhöhten sich von 2010 bis 2015 insgesamt um 74 Mio. Euro, davon entfielen rund 37 Mio. Euro auf Hilfen für seelisch behinderte Menschen.

Wesentliche Leistungsgruppen der Eingliederungshilfe	Ist 2015 in Mio. Euro	Veränderung 2010 zu 2015 in Mio. Euro	Anteil an Kostenanstieg
ambulant, bei klassischer Behinderung	49,0	15,7	21 %
stationär, bei klassischer Behinderung	131,9	-5,7	-8 %
ambulant, bei seelischer Behinderung	78,5	30,2	41 %
stationär, bei seelischer Behinderung	39,4	6,5	9 %
Hilfen in Tagesförderstätten	41,5	15,5	21 %
Hilfen in Werkstätten für beh. Menschen	72,9	11,8	16 %
Quelle: Eigene Darstellung, Daten aus dem Controllingbericht 2010 der BASFI sowie dem Haushaltsplan-Entwurf 2017/2018 (Bürgerschaftsdrucksache 21/5000 vom 22. Juni 2016). Unter „klassischer Behinderung“ werden geistige und körperliche sowie Sinnesbehinderungen zusammengefasst.			

129. Dämpfend auf den Kostenanstieg hat sich die weitere Steigerung des Anteils der ambulanten Leistungen an der Gesamtzahl der Leistungen von 60 % im Jahr 2010 bis auf 67 % im Jahr 2015 ausgewirkt, da die Kosten pro ambulanten Leistungsfall nur rund ein Drittel der Kosten pro stationär erbrachter Leistung betragen.

130. Der Finanzierung der Eingliederungshilfe lagen bisher die jeweils mit den Leistungsanbietern gemäß § 75 Absatz 3 SGB XII abgeschlossenen Vergütungsvereinbarungen zugrunde, nach denen eine Abrechnung für den Einzelfall erfolgte. Ein Anstieg der Fallzahlen führte damit zwangsläufig zu einer proportionalen Kostensteigerung.

2014 hat die BASFI damit begonnen, mit Anbietern Vereinbarungen über feste Budgets abzuschließen, die jährlich um 1,9 % steigen. Dafür haben die Träger eine bedarfsgerechte Versorgung sicherzustellen und Fallzahlsteigerungen zu akzeptieren. Kalkuliert wird dabei mit einem Fallzahlzuwachs im Umfang von mindestens 2 % des Budgetvolumens bei gleichzeitiger jährlicher Senkung der Pro-Kopf-Ausgaben über alle Leistungen eines Anbieters um durchschnittlich 0,1 %. Die über Budgets finanzierten Leistungen machten im Jahr 2016 rund 68 % des im Haushaltsplan veranschlagten Ergebnisses der Produktgruppe aus.

Budgetfinanzierung soll Kostenanstieg begrenzen

131. Diese Vorgehensweise bietet für die Zukunft die Chance, auch bei weiter steigenden Fallzahlen den Kostenanstieg zu begrenzen.

Dennoch ist angesichts der unveränderten Fortführung des Leistungsangebots in der Eingliederungshilfe, der weiter ansteigenden Zahl der Leistungsberechtigten sowie der Steigerungen bei Personal- und Sachkosten in der Produktgruppe mit weiter steigenden Gesamtkosten für Transferleistungen zu rechnen. So übersteigt das Ergebnis 2015 den Planwert um rund 24 Mio. Euro. Ein gleich hohes Ergebnis 2016 hätte eine Planüberschreitung von rund 16 Mio. Euro zur Folge.

Veranschlagung der Kosten im Haushaltsplan

132. Der BASFI ist bekannt, dass die tatsächlichen Ergebnisse in den zurückliegenden Haushaltsjahren regelmäßig und erheblich über der Planung gelegen haben (siehe hierzu die Übersicht in Tz. 127). Gleichwohl hat sie im Doppelhaushalt 2017/2018 für 2017 einen Betrag veranschlagt, der um 8 Mio. Euro unter dem für 2015 bei Aufstellung des Doppelhaushalts bereits bekannten vorläufigen Ergebnis von rund 414 Mio. Euro³ liegt. Der Planwert für 2018 entspricht dem vorläufigen Ergebnis für 2015. Zu erwartende Kostensteigerungen in den Jahren 2016 und 2017 werden damit nicht abgebildet. Konkrete Anhaltspunkte für ein Absinken der Gesamtkosten sind nicht erkennbar.
133. Für beide Haushaltsjahre hatte die Behörde auf Basis der in den Vorjahren angefallenen Kosten und Erlöse zuvor selbst Hochrechnungen erstellt. Während die jährlich erwarteten Erlöse von rund 50 Mio. Euro in die Veranschlagung eingeflossen sind, liegen die veranschlagten Kosten für Transferleistungen in beiden Haushaltsjahren jeweils rund 24 Mio. Euro unter der eigenen Hochrechnung.
134. Der Rechnungshof hat die unvollständige Veranschlagung der Kosten für Transferleistungen mit der Folge eines unzutreffenden Ergebnisses in der Produktgruppe beanstandet. Er hat gefordert, künftig das Budgetrecht der Bürgerschaft zu beachten und unter Einhaltung des Artikel 66 Absatz 1 der Verfassung der FHH und des § 12 Absatz 2 LHO die voraussichtlich entstehenden Kosten realistisch zu veranschlagen.
135. Die BASFI erachtet die Erläuterung im Finanzbericht 2017/2018, wonach zusätzliche Mittel insbesondere für gesetzliche Sozialleistungen für etwaige zusätzliche Bedarfe aufgrund höherer Fallzahlen und Fallkosten zentral vorgehalten würden,⁴ zur Herstellung der Transparenz gegenüber der Bürgerschaft für ausreichend.
136. Der Rechnungshof teilt diese Einschätzung nicht. Die zentralen Reserve- und Verstärkungspositionen des Einzelplans 9.2 sollen zum Zeitpunkt der Haushaltsaufstellung noch nicht bekannte Mehrbedarfe sichern.⁵ Der vom Rechnungshof dargestellte zu erwartende höhere Bedarf resultiert jedoch aus Ansätzen, die unter den in den Vorjahren angefallenen Istwerten liegen und zudem nur eine Fortschreibung unterhalb der bisher üblichen Kostensteigerungsraten beinhalten. Insoweit wird die voraussichtliche Planüberschreitung nicht unerwartet sein.

*Unvollständige
Veranschlagung
der zu erwartenden
Kosten*

³ Istwert aus dem BI Stand 15. April 2016. Bis zum Zeitpunkt der Einbringung des Haushaltsplanentwurfs Veränderung auf 413 Mio. Euro.

⁴ Bürgerschaftsdrucksache 21/5000 vom 22. Juni 2016: Finanzbericht 2017/2018, S. 36.

⁵ Bürgerschaftsdrucksache 21/5000 vom 22. Juni 2016: Einzelplan 9.2, S. 31.

Trennung der Eingliederungshilfe von Pflegeleistungen

*Kosten der
Pflege werden
aus Haushalts-
mitteln
finanziert*

137. Ende 2015 lebten in Hamburg etwa 4.500 behinderte Menschen in stationären Einrichtungen der Eingliederungshilfe. Für mindestens 1.500 dieser Leistungsberechtigten⁶ wurde auch die Pflegestufe I oder höher zuerkannt. Nur eine dieser Einrichtungen mit rund 150 Bewohnern ist zugleich als Pflegeeinrichtung zugelassen. Die Pflegeversicherungen übernehmen für diese Bewohner jeweils den vollen Pflegesatz entsprechend der festgestellten Pflegestufe.
138. In den übrigen rund 1.350 Fällen beteiligen sich die beitragsfinanzierten Pflegeversicherungen gemäß § 43a SGB XI (Soziale Pflegeversicherung) monatlich nur mit maximal 266 Euro an den entstehenden Pflegekosten. Eine Hochrechnung für die im November 2015 in stationären Einrichtungen der Eingliederungshilfe lebenden Menschen mit bekannter Pflegestufe ergibt jährlich rund 17,5 Mio. Euro verbleibende Pflegekosten, die von der FHH aus Mitteln der Eingliederungshilfe finanziert werden.
139. Der Rechnungshof hält es angesichts der hohen Kosten der Pflege für angezeigt, dass die BASFI die Standorte identifiziert, an denen in erheblichem Umfang Pflegeleistungen erbracht werden. Soweit die Behörde eine Anerkennung der Einrichtung als Pflegeeinrichtung für fachlich angezeigt und für den Anbieter umsetzbar hält, sollte sie gezielt darauf hinwirken, dass diese sich um eine Anerkennung als Pflegeeinrichtung bemühen, damit die Pflegekosten künftig gemäß den Sätzen für die Pflegestufen von den Pflegeversicherungen getragen werden.
140. Die BASFI teilt die Auffassung des Rechnungshofs. Sie hat ergänzend darauf hingewiesen, dass die weitere Umsetzung abhängig sei von den geplanten gesetzlichen Neuregelungen durch das Bundesteilhabegesetz und das Pflegestärkungsgesetz III.

Qualitätssicherung

141. Der Rechnungshof hatte im Jahr 2009 die Maßnahmen der BASFI zur Überprüfung der Qualität der von den Anbietern erbrachten Eingliederungshilfen geprüft. Er hatte gefordert, mit den Anbietern ein einheitliches Berichtsformat zu vereinbaren und die Berichterstattung auf konkrete Daten zur Beurteilung der Qualität – insbesondere der Ergebnisqualität – einer Einrichtung zu beschränken.⁷ Die in den bewilligenden Dienststellen der Bezirksamter vorliegenden einzelfallbezogenen Erkenntnisse sollten genutzt werden.
142. Die BASFI hat 2014 ein für alle Anbieter verbindliches neues Berichtsformat eingeführt. Eine stichprobenhafte Sichtung der

⁶ Die exakte Anzahl der Bewohner mit Pflegestufe konnte von der BASFI mangels korrekter Erfassung im Fachverfahren nicht mit angemessenem Aufwand ermittelt werden.

⁷ Jahresbericht 2010, „Vergütungen und Qualitätssicherung in stationären Wohngruppen für behinderte Menschen“, Tzn. 259 bis 263.

Qualitätssicherungsberichte durch den Rechnungshof hat ergeben, dass diese übersichtlich und strukturiert waren, allerdings primär auf die Struktur- und Prozessqualität der Einrichtung und weniger auf die Qualität der Arbeitsergebnisse eingingen.

143. Der Rechnungshof hat die BASFI auf die notwendige Einbeziehung der Erkenntnisse der Bezirksämter hingewiesen und sie aufgefordert, ihre Qualitätssicherung durch eine verstärkte einrichtungsbezogene Überprüfung des Erfolgs erbrachter Leistungen weiter zu verbessern.

Qualitätssicherung durch Erfolgsüberprüfung verbessern

144. Die Behörde hat dem grundsätzlich zugestimmt. Sie hält jedoch das neue Berichtsformat für grundsätzlich geeignet, eine systematische, zielgerichtete und wirkungsorientierte Anwendung von Qualitätssicherungsmaßnahmen transparent und über mehrere Jahre hinweg darzustellen. Zur Auswertung der Erkenntnisse der Bezirksämter will sie eine Automationsunterstützung im Rahmen des Nachfolgeverfahrens zum Fachverfahren PROSA^B schaffen.

Ziele und Kennzahlen im Haushaltsplan

145. Die für die Produktgruppe benannten Ziele lassen offen, wann eines der Ziele erreicht sein soll. Die Kennzahlen bilden ein reines Mengengerüst ab.

Zielerreichung im Haushaltsplan nicht definiert

Der Rechnungshof hat gefordert, die Ziele zu konkretisieren und zunehmend auch wirkungsbezogene Kennzahlen im Haushaltsplan auszuweisen.

146. Die BASFI hat den Forderungen grundsätzlich zugestimmt. Hinsichtlich der Aufnahme wirkungsbezogener Kennzahlen hat sie darauf hingewiesen, dass deren Erhebung aus dem auf PROSA basierenden Berichtswesen nicht möglich sei und daher erst für das in Planung befindliche Nachfolgeverfahren angestrebt werde.

^B Fachverfahren „Projekt Sozialhilfe-Automation“.

Kommunale Eingliederungsleistungen für Arbeitsuchende

Behörde für Arbeit, Soziales, Familie und Integration /
Behörde für Gesundheit und Verbraucherschutz

Mehrmonatige Wartezeiten auf eine Schuldnerberatung sind im Interesse der Integration in Arbeit zu verkürzen.

Der Entscheidung über Vertragsverlängerungen mit Trägern der Schuldnerberatung lagen fehlerhafte Berechnungen zugrunde.

Die tatsächliche Beratungsaufnahme durch die Hilfsbedürftigen muss einer Wirkungsanalyse unterzogen werden.

Die Dokumentation der Hilfeprozesse in den von Jobcenter team.arbeit.hamburg genutzten Fachverfahren unterstützt die Schuldner- bzw. Sucht- sowie die Lebenslagenberatung nicht hinreichend.

147. Mit der Gewährung der kommunalen Eingliederungsleistungen nach § 16a SGB II (Grundsicherung für Arbeitsuchende) soll verhindert werden, dass die Eingliederung in das Erwerbsleben an Schwierigkeiten scheitert, die ihren Grund in der allgemeinen Lebensführung haben.
148. Die Leistungen der Schuldnerberatung, der Suchtberatung sowie der Lebenslagenberatung¹ werden von freien Trägern erbracht und von der Freien und Hansestadt Hamburg (FHH) durch Zuwendungen oder Entgelte finanziert. Vorgaben der Behörde für Arbeit, Soziales, Familie und Integration (BASFI), der Behörde für Gesundheit und Verbraucherschutz (BGV) sowie Jobcenter team.arbeit.hamburg (t.a.h.) bestimmen die Leistungen näher. Für eine an ihren individuellen Bedürfnissen ausgerichtete Zuweisung der einzelnen Leistungsbeziehenden an den Träger ist t.a.h. verantwortlich.

Schuldnerberatung

Angebotsteuerung

149. Die Schuldnerberatung wird von sechs Beratungsträgern an zehn Standorten durchgeführt. Zielgruppe sind neben SGB-II-Leistungsbeziehenden auch Empfängerinnen und Empfänger anderer Sozialleistungen und Menschen mit niedrigem Einkommen. Nach

¹ Die in §16a SGB II geregelte „Psychosoziale Betreuung“ hat die BASFI in „Lebenslagenberatung“ umbenannt, um Stigmatisierungen zu vermeiden.

vorausgegangenem Vergabeverfahren schloss die BASFI 2008 mit fünf Trägern und 2009 mit einem weiteren Träger Verträge, die 2013 um fünf Jahre verlängert wurden und am 31. Juli 2018 auslaufen. Die Verträge regeln eine Vergütung durch Pauschalen, deren Höhe sich nach der Gläubigerzahl und dem Ausgang der Beratung richtet. Jedem Träger stehen jährlich maximal 630.000 Euro zur Verfügung.

150. Der Rechnungshof hat kritisiert, dass die BASFI bei Abschluss der Verträge keine Kriterien zur späteren Bewertung des vergütungs-basierten Modells festgelegt hatte. Des Weiteren wurden auch keine Kriterien für die Entscheidung über die Verlängerung bzw. Kündigung von Verträgen im Einzelfall entwickelt. Somit konnten qualitative und wirtschaftliche Optimierungspotenziale nicht genutzt werden, auf die Unterschiede hinsichtlich der Beratungen pro Beratungskraft, der Vergütung pro Fallkategorie und der Wartezeiten hindeuten. Begründungen der Behörde für die Vertragsverlängerungen basierten nach den Feststellungen des Rechnungshofs zum Teil auf fehlerhaften Berechnungen.

Keine Kriterien zur Beurteilung von Vertragsverlängerungen festgelegt

Der Rechnungshof hat der Behörde empfohlen, seine Feststellungen in die zum Ablauf der Verträge vorgesehenen Überlegungen zu den Angeboten der Schuldnerberatung einzubeziehen.

Wartezeit

151. Zwischen der ersten Kontaktaufnahme und dem Beginn der ausführlichen, individuellen Schuldnerberatung auf Basis der von den Ratsuchenden einzureichenden Unterlagen lagen durchschnittlich ca. vier Monate. Die Kurz- und Notfallsprechstunden der Schuldnerberatung können kurzfristig aufgesucht werden.

In einer längeren Phase der Unklarheit über die Regelung finanzieller Probleme sieht t.a.h. negative Folgen für den Prozess zur Integration in Arbeit. Sie könne die Beseitigung anderer Vermittlungshemmnisse (zum Beispiel mangelnde Qualifikation, Sucht) erschweren und die Motivation der Leistungsbeziehenden zur Vermittlung in Arbeit leide. Darüber hinaus verursache anhaltende Verschuldung zusätzlichen Verwaltungsaufwand, weil Notmaßnahmen zur Versorgung ergriffen werden müssten.

Rascher Beratungsbeginn erforderlich

152. Der Rechnungshof hat empfohlen, im Rahmen der Weiterentwicklung der Angebote dafür Sorge zu tragen, dass die Wartezeiten verkürzt werden.

Beratungsprozess

153. Die Stichprobenprüfung des Rechnungshofs hat zudem gezeigt, dass Verschuldete oft intensive individuelle Unterstützung durch die Beschäftigten von t.a.h. benötigen, um auf das Beratungsangebot einzugehen. Als erster Schritt vor Beginn einer individuellen Beratung ist die Teilnahme an einer Informationsveranstaltung einer Schuldnerberatungsstelle vorgesehen. Wie viele Personen

aufgrund einer Zuweisung durch t.a.h. an Informationsveranstaltungen tatsächlich teilnehmen, ist der BASFI und t.a.h. nicht bekannt, weil keine systematische Erfassung und Beobachtung stattfindet.

*Steuerungs-
relevante
Datenbasis
schaffen*

154. Der Rechnungshof hält es für notwendig, dass die Behörde über eine aussagekräftige Datenbasis über den Schuldnerberatungsprozess verfügt, die sie in die Lage versetzt, fachlich zu steuern. Sinnvoll wäre die Erfassung der SGB-II-Leistungsbeziehenden, die aufgrund einer Zuweisung an Informationsveranstaltungen teilnehmen. Dies könnte die fachlich wichtige Überwachung der Teilnahme durch die Beschäftigten von t.a.h. erleichtern. Darüber hinaus hat der Rechnungshof angeregt, das vereinbarte Verfahren mit dem Aushändigen, Ausfüllen, Versenden, Ablegen und Kopieren von bis zu acht unterschiedlichen Formularen für die Beteiligten zu vereinfachen.

Lebenslagenberatung

155. Die Lebenslagenberatung zielt auf die Bearbeitung von psychosozialen Problemlagen, die nicht auf einem diagnostizierten Krankheitsbild beruhen und die Vermittlung in Arbeit behindern. Der konzeptionelle Schwerpunkt liegt – seit der auch vom Rechnungshof geforderten Neukonzeptionierung² – auf der langfristigen Beratung von hamburgischen SGB-II-Empfängenden.
156. Weiterhin fließt jedoch ein erheblicher Teil der Beratungskapazität in nur kurzzeitige Beratung ein. Der Rechnungshof hat eine Überprüfung der Beratungskapazitäten der Lebenslagenberatung gefordert. Neben der Überprüfung des Gesamtbedarfs sollten die Kernelemente der Lebenslagenberatung – stabilisierende, flankierende und nachsorgende Beratung – im Zentrum stehen statt kurzfristiger Eingangsberatung und Krisenintervention.

*Daten der
Akteure
synchronisieren*

157. Das Konzept der Lebenslagenberatung sieht die Dokumentation und das Controlling der Maßnahmen in einem standardisierten Berichtsformat vor. Der Rechnungshof hat die Unstimmigkeiten in den Daten von t.a.h. einerseits und BASFI andererseits bemängelt. Er hat gefordert, diese im Zuge der von der BASFI für das dritte Quartal 2016 geplanten Evaluation aufzuklären und zukünftig die Datenerhebungen bei Trägern und t.a.h. zu synchronisieren.

Suchtberatung

158. Die BGV finanziert Suchtberatungsstellen für verschiedene Zielgruppen über Zuwendungen. U. a. werden bei sieben Trägern insgesamt sechs Vollzeitstellen zur Beratung von Leistungsbeziehenden nach dem SGB II und III (Arbeitsförderung) gefördert.

² Jahresbericht 2008, „Psychosoziale Betreuung nach dem SGB II“, Tzn. 435 bis 445.

159. In der Kooperationsvereinbarung zwischen t.a.h., der Agentur für Arbeit, der BGV und den Trägern der ambulanten Suchthilfe in Hamburg ist geregelt, dass Integrationsfachkräfte von t.a.h. SGB-II-Leistungsbeziehende verpflichten können, ein Erstgespräch wahrzunehmen. Die Beratungsstellen gewährleisten einen umgehenden Zugang zur Beratung. Anders als die Schuldnerberatung ist die Suchtberatung nicht Gegenstand der gemäß § 48b Absatz 1 Nr. 2 SGB II für die Arbeit von t.a.h. abzuschließenden Zielvereinbarung.
160. Die festgestellten Differenzen zwischen den Zahlen der Zuweisungen und denen der Beratungen durch die Träger lassen erkennen, dass zugewiesene Personen die Beratung oft nicht in Anspruch nehmen. Daher ist es notwendig, dass die Integrationsfachkräfte von t.a.h. verstärkt auf die Annahme des Beratungsangebotes hinwirken.
161. Der Rechnungshof hat empfohlen, die Zahl der Beratungsantritte in die Zielvereinbarung für die Arbeit von t.a.h. aufzunehmen und diese als Grundlage der fachlichen Steuerung zu nutzen.
- Darüber hinaus hat der Rechnungshof die BGV aufgefordert, zukünftig gemeinsam mit der BASFI, t.a.h. und den Trägern Wirkungsanalysen durchzuführen. Dabei sollte zumindest der erfolgreiche Zugang in das Hilfesystem überprüft werden.

*Wirkung des
Verwaltungs-
handelns messen*

Falldokumentation

162. Die Verfahren nach § 16a SGB II betreffen sozial sensible Lebensbereiche. Die Dokumentation der Hilfeprozesse in den EDV-Fachverfahren bei t.a.h. unterliegt strengen Dokumentationsvorgaben, die in einer Arbeitshilfe der Bundesagentur für Arbeit geregelt sind.
163. Die Dokumentation des Hilfeprozesses in den von t.a.h. genutzten Fachverfahren unterstützt die Schuldner-, Sucht- oder Lebenslagenberatung nicht hinreichend. Der konkrete Fallverlauf ist nicht nachvollziehbar. Wiederholt auftretende Bedarfe oder unterbrochene Beratungen werden nicht als solche ausgewiesen.
164. Um die Dokumentation der für die Beratung relevanten Details sicherzustellen hat der Rechnungshof angeregt, dass die Behörden auf die Einführung klarer Dokumentationsstandards hinwirken, die den Maßnahmenverlauf bei Bedarf auch langfristig für die jeweilige Integrationsfachkraft nachvollziehbar machen.

*Dokumentations-
vorgaben unter-
stützten den
Hilfeprozess nur
unzureichend*

Stellungnahme der Verwaltung

165. Die BASFI, die BGV und t.a.h. haben für die jeweils in ihrer Verantwortung liegenden Aufgaben zugesagt, den Forderungen und Empfehlungen des Rechnungshofs nachzukommen bzw. deren Umsetzung im Rahmen ihrer anstehenden Reform- und Überarbeitungsvorhaben zu prüfen.

Fallbearbeitung im Jobcenter team.arbeit.hamburg

Behörde für Arbeit, Soziales, Familie und Integration

Fortbestehende Mängel in der Fallbearbeitung beim Jobcenter team.arbeit.hamburg führten zu ungerechtfertigten Ausgaben.

Die Behörde ist gefordert, ihre Fachaufsicht zu verbessern.

166. Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhalts nach dem SGB II (Grundsicherung für Arbeitsuchende) werden zum Teil aus dem Bundeshaushalt und zum Teil aus den kommunalen Haushalten finanziert. Dabei beteiligt sich der Bund gemäß § 46 SGB II zu einem jährlich festzulegenden Prozentsatz an den kommunalen Leistungen.

Die Bewilligung der Leistungen nimmt in Hamburg das Jobcenter team.arbeit.hamburg (t.a.h.) als gemeinsame Einrichtung der Stadt und der Bundesagentur für Arbeit (BA) nach § 44b SGB II vor. Hierfür nutzt t.a.h. von der BA zentral verwaltete Verfahren der Informationstechnik (§ 50 Absatz 3 SGB II). Sämtliche Auszahlungen werden aus dem Haushalt der BA vorgenommen. Die Freie und Hansestadt Hamburg (FHH) erstattet der BA die verauslagten kommunalen Ausgaben. Datenbasis hierfür sind die von den Beschäftigten von t.a.h. im Fachverfahren der BA erfassten Beträge.

167. Der Rechnungshof hatte im Jahr 2014 festgestellt, dass die Beleglisten der BA nicht plausible Datensätze enthielten, die auf Fehler in der Sachbearbeitung bei t.a.h. hindeuteten. Außerdem beinhaltete das anstelle des Vier-Augen-Prinzips gewählte Stichprobenverfahren der BA kein Fehlermanagement. Eine regelhafte Kontrolle kommunaler Leistungen war auch durch das Fachaufsichtskonzept von t.a.h. nicht sichergestellt.¹
168. Die Vorprüfungsstelle der Behörde² prüfte im Jahr 2014 ergänzend die Einzelfallbearbeitung bei t.a.h. und bestätigte die Defizite in der Sachbearbeitung.

Die nicht plausiblen Datensätze der Beleglisten der BA wiesen eine hohe Quote mit zum Teil nicht mehr korrigierbaren Mängeln in der Sachbearbeitung auf. Von 153 geprüften auffälligen Datensätzen waren 137 fehlerhaft. Es waren beispielsweise zu hohe Beträge

¹ Jahresbericht 2015, „Kassensicherheit bei kommunalen Leistungen nach dem SGB II“, Tzn. 125 bis 129.

² Gleichzeitig Fachlicher Prüfdienst der Behörde.

als kommunale Leistungen erfasst worden oder es wurden Leistungen fälschlicherweise als Beihilfe statt als Darlehen gewährt, was zur Folge hatte, dass sie von den Leistungsberechtigten nicht zurückgefordert werden konnten.

169. Zwei weitere Prüfungen der Vorprüfungsstelle haben ergeben, dass entgegen der Erwartung der Behörde weder die von der BA ab Sommer 2014 vorgenommene Umstellung auf ein neues Fachverfahren³ noch die Einführung des Vier-Augen-Prinzips zum 1. Januar 2015 zu einer Verbesserung der Qualität der Fallbearbeitung bei t.a.h. geführt haben.

*Bearbeitungs-
mängel bestehen
fort*

Im Bereich der Gewährung von Wohnungsbeschaffungs- und Umzugskosten wurden im Zeitraum Oktober 2014 bis März 2015 von 497 Datensätzen erneut 104 zweifelhafte Fälle identifiziert. Von einer daraus geprüften Stichprobe von 40 Fällen waren 87 % (35 Fälle) tatsächlich fehlerhaft. Auch bei der Bewilligung von Hotelkosten als Kosten der Unterkunft traten nach wie vor Mängel in der Sachbearbeitung auf.

170. Der Rechnungshof hat die fortbestehenden Bearbeitungsmängel bei der Gewährung von Leistungen nach dem SGB II beanstandet. Dies hat Auswirkungen auf den Haushalt der FHH. Bisher findet weder eine ausreichende Qualitätskontrolle der Leistungsgewährung statt noch ist gewährleistet, dass bei den Buchungen im Fachverfahren der BA die kommunalen Leistungen zutreffend von den Bundesleistungen abgegrenzt werden.

*Unzureichende
Qualitätskontrollen
im Jobcenter*

Der Rechnungshof hat darauf hingewiesen, dass der Behörde als zuständiger Fachbehörde die haushaltsrechtliche Verantwortung dafür obliegt, dass Erstattungen aus dem Hamburger Haushalt rechtmäßig erfolgen und belegt sind. Die Behörde ist angesichts der bekannten Mängel in besonderer Weise gefordert, ihre Fachaufsicht und ihre haushaltsrechtliche Verantwortung wahrzunehmen. Ein Fortbestehen der Mängel der Fallbearbeitung bei t.a.h. würde auch künftig zu ungerechtfertigten Ausgaben aus dem Haushalt der FHH führen.

*Fachaufsicht zur
Vermeidung
ungerechtfertigter
Ausgaben inten-
sivieren*

171. Die Behörde und t.a.h. haben den Feststellungen der Vorprüfungsstelle im Wesentlichen zugestimmt.

Die Behörde hat mitgeteilt, dass eine seit dem 14. Dezember 2015 bei t.a.h. eingerichtete Prüfgruppe⁴ rund 3.200 Datensätze zurückliegender Zeiträume überprüft und dies zu Rückzahlungen an die FHH von ca. 2,7 Mio. Euro geführt habe. Hierzu hat t.a.h. ergänzt, dass neben der Prüfgruppe der Bereich „Grundsatzangelegenheiten Leistung“ der t.a.h. im Jahr 2016 zusätzlich eine interne Überprüfung aller als risikobehaftet eingestuften Datensätze bei Mietschuldenübernahmen nach § 22 Absatz 6 SGB II vorgenommen habe. Hierbei habe sich für die Monate

³ Das „ALG II – Leistungsverfahren Grundsicherung Online“ (ALLEGRO) hat ab Sommer 2014 das vom Jobcenter verwendete IT-Fachverfahren „Arbeitslosengeld II – Leistungen zum Lebensunterhalt“ (A2LL) abgelöst.

⁴ Vgl. Ergebnisbericht 2016 des Rechnungshofs S. 63.

April (291 Fälle) und August (259 Fälle) eine Abnahme der fehlerhaften Fälle in absoluten Zahlen von 62 auf 34 Fälle ergeben.

Die Trägerversammlung habe die Verstetigung der Prüfgruppe beschlossen, um künftig auch aktuelle Zeiträume einer laufenden Kontrolle zu unterziehen. Sie will zudem die Anregungen der Vorprüfungsstelle zur Verbesserung der Bearbeitungsqualität in die in Vorbereitung befindliche Fachanweisung für t.a.h. aufnehmen. Im Vorgriff sei bereits eine Checkliste für die Bearbeitung von Darlehensvergaben bei Mietkautionen und Genossenschaftsanteilen erstellt worden.

t.a.h. hat mitgeteilt, zur Verbesserung der Qualifizierung neuer Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter ein sog. Praxisbüro eingerichtet zu haben. Darin sollen zeitgleich bis zu zwölf Personen über einen Zeitraum von drei Monaten unter Anleitung von drei erfahrenen und gezielt ausgewählten Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern eingearbeitet werden. Für die Bewilligung von Hotelkosten als Kosten der Unterkunft habe t.a.h. eine Eingabehilfe zum Fachverfahren der BA erstellt.

Bezirkliche Seniorenarbeit

Behörde für Gesundheit und Verbraucherschutz

Die von der Behörde geführten Akten und das Aktenverzeichnis waren unvollständig. Soweit sich – auch auf der Basis ergänzender Erläuterungen der Behörde – feststellen lässt, verfügt sie nicht über die erforderlichen Daten, um den Planungsstand und die Erfolge der bezirklichen Seniorenarbeit verlässlich beurteilen zu können.

172. Für die Seniorenarbeit ist operativ das Sozialraummanagement der einzelnen Bezirksamter zuständig; Fachbehörde ist die Behörde für Gesundheit und Verbraucherschutz. Ihre Aufgabe ist es, die Umsetzung der vom Senat beschlossenen Globalrichtlinie „Bezirkliche Seniorenarbeit“ zu überwachen und dabei u.a. die Angebotsstrukturen der Seniorenarbeit zu planen und zu fördern.

Dokumentation in der Behörde

173. Die in der Behörde hierüber geführten Akten entsprachen nicht dem zentralen Aktenverzeichnis, sie waren unvollständig (zum Teil befanden sie sich 2015 noch auf dem Stand 2013) und thematisch zusammengehörende Vorgänge waren zum Teil in unterschiedlichen Akten abgelegt. Diese Vorgehensweise erschwert die unerlässliche Kontrolle des Verwaltungshandelns durch Revisionsinstanzen und parlamentarische Gremien erheblich. Der Rechnungshof konnte daher seine Feststellungen zum Teil nur auf der Grundlage ergänzender, in den Akten nicht dokumentierter mündlicher Erläuterungen der Behörde treffen.

Die Behörde hat zugesagt,

- die Aktualität des Aktenverzeichnisses zu überprüfen,
- die Zuordnung von Vorgängen zu den einzelnen Akten künftig sorgfältig zu prüfen und
- die Vorgänge künftig rechtzeitig und vollständig in die Akten einzupflegen.

Berichte der Bezirksamter an die Behörde

174. Nach der Globalrichtlinie „Bezirkliche Seniorenarbeit“ waren die Bezirksamter verpflichtet, der Behörde zu Beginn jedes Kalenderjahres ihre Bedarfseinschätzungen und Maßnahmenplanungen für das Folgejahr vorzulegen. Dies ist nicht geschehen. Die von den Bezirksamtern in den Jahren 2011 bis 2013 tatsächlich bereitgestellten Angaben bezogen sich nur auf abstrakte Hinweise zu

Instrumenten der Planung bzw. der Bedarfseinschätzung und zur Art und Weise ihrer Anwendung. Ergebnisse enthielten sie nicht. Für 2014 hat die Behörde auf die Berichterstattung ganz verzichtet und für 2015 eine Frist bis zum 30. September eingeräumt.

*Berichtswesen
ernst nehmen*

Die von der Behörde erhobene Datenlage lässt eine Beurteilung der in den einzelnen Bezirken bestehenden Bedarfe und des Erfolgs der dort durchgeführten Maßnahmen mithin nicht zu. Die Behörde ist insoweit ihren Aufgaben als Fachbehörde nicht gerecht geworden.

175. Neben den oben genannten Berichten haben die Bezirksamter jeweils im ersten Quartal jeden Jahres weitere Daten in Listenform zu übermitteln. Diese betreffen u. a. Angaben über Zuwendungsempfangende und weitere finanzierte Maßnahmen. Nach Auskunft der Behörde haben die Bezirksamter diese Daten für 2011 und 2012 in eine dafür vorgesehene Datenbank eingetragen. Diese Daten sind in den Akten der Behörde nicht vollständig vorhanden, eine Auswertung ist nicht ersichtlich. Seit 2013 gelangen keine Unterlagen mehr aus der Datenbank in die Akten der Behörde. Die Datenbank wird inzwischen nicht mehr gepflegt, weil die Behörde hierfür weder über die nötigen Kapazitäten noch über ausreichende Mittel für eine Vergabe dieser Arbeiten an Dritte verfügt.

Die Behörde hatte demnach kein vollständiges Bild der diesbezüglichen bezirklichen Tätigkeiten.

176. Die Behörde hat erklärt, dass sie im Herbst 2016 damit begonnen habe, die von den Bezirksamtern seit 2013 in Textform übermittelten Daten händisch in ihre Akten einzutragen und auszuwerten. Sie wolle das Berichtswesen insgesamt überarbeiten, da ihr die bisher in Listenform zu erstellenden Berichte für die Messung der Zielerreichung wenig geeignet erschienen. Ziel sei weniger ein technisches Berichtswesen als eine Fachdiskussion. Die Berichte der Bezirksamter über ihre Bedarfseinschätzung und Maßnahmenplanung sollen künftig nach Maßgabe eines fachlichen Kriterien folgenden Gesprächsleitfadens, in dem die Ergebnisse protokolliert und dokumentiert werden, im Dialog bearbeitet werden. Die listenweise Erfassung der Kosten der bezirklichen Seniorenarbeit sowie weitere Berichtsdaten aus den Verwendungsnachweisen nach der Globalrichtlinie sollen auf einen überschaubaren Umfang reduziert und jeweils bis zum 30. Juni jedes Jahres vorgelegt werden.

Zuwendungen an einen Träger von sozialen Projekten

Behörde für Arbeit, Soziales, Familie und Integration

Ein Projekt wurde mehrfach nur deshalb weiter gefördert, um die Projektstrukturen für eine etwaige spätere Förderung durch Dritte zu erhalten. Das erforderliche erhebliche Interesse der Freien und Hansestadt Hamburg war insoweit nicht gegeben.

Es bedarf klarer Festlegungen, in welcher Höhe Kosten des laufenden Betriebs (Overhead) förderfähig sind.

177. Der Rechnungshof hat die Förderung eines Trägers geprüft, der sich nahezu ausschließlich aus Zuwendungen des Europäischen Sozialfonds (ESF) und der Freien und Hansestadt Hamburg (FHH) finanziert. Dies umfasste auch die bestimmungsgemäße und wirtschaftliche Verwaltung und Verwendung der Zuwendungsmittel durch den Träger.

Erhebliches Interesse

178. Zuwendungen dürfen nur gewährt werden, wenn die FHH ein erhebliches Interesse an einer Aufgabe hat, die ohne die Zuwendung nicht oder nicht in ausreichendem Maße erfüllt werden kann (§ 46 Absatz 1 Satz 2 LHO).
179. Die Behörde für Arbeit, Soziales, Familie und Integration (BASFI) hat die Förderung eines aus dem Haushalt der FHH sowie aus dem ESF finanzierten Projekts nach Auslaufen der ESF-Förderung im Jahr 2012 bis zur Einstellung des Projekts im Jahr 2016 mehrmals mit der Begründung verlängert, sie wolle Projektstrukturen erhalten, weil eine Aussicht auf eine Finanzierung aus Bundesmitteln bestehe. Einen tatsächlichen Bedarf für die letztlich nur noch aus dem Haushalt der FHH geförderte Leistung hat sie nicht gesondert festgestellt.
180. Der Rechnungshof hat beanstandet, dass kein erhebliches Interesse der FHH an dem geförderten Projekt bestand. Eine Überbrückungsfinanzierung, auf die sich die Behörde berufen hat, ist allenfalls kurzfristig und mit dem Ziel vertretbar, dass der Träger dadurch in die Lage versetzt wird, Zuwendungsmittel der FHH später zurückzuerstatten.
181. Die Behörde hat die Ansicht vertreten, dass ein erhebliches Interesse der FHH an dem Projekt gegeben war aufgrund des zuvor im Rahmen des Operationellen Programms des ESF festgestellten Bedarfs, der mit den zur Verfügung stehenden ESF-Mitteln nicht vollständig gedeckt werden konnte. Insoweit habe es ei-

Fördermittel ohne das erforderliche erhebliche Interesse gewährt

ner Anschlussfinanzierung bedurft. Zudem seien Ausgaben gemäß Artikel 56 Absatz 1 der Verordnung (EG) 1083/2006 bis zum 31. Dezember 2015 förderfähig gewesen.

182. Dies überzeugt den Rechnungshof nicht, weil sich die ursprüngliche Förderentscheidung auf eine Finanzierung aus dem ESF bezog und mit dem Ende der Förderperiode und dem Auslaufen des Operationellen Programms der ursprüngliche Förderungszweck entfallen war. Gemäß Artikel 32 Absatz 1 Satz 2 der Verordnung 1083/2006 lief das Operationelle Programm bis zum 31. Dezember 2013. Die von der Behörde zitierte Rechtsnorm regelt allein eine Beteiligung des ESF an nachlaufenden Ausgaben, mit denen innerhalb des Operativen Programms erbrachte Leistungen noch finanziert werden. Um solche handelte es sich vorliegend aber nicht.

Kosten des laufenden Betriebs – „Overhead“

183. Bei Zuwendungen dürfen nur notwendige und im Verhältnis zum angestrebten Zweck angemessene Haushaltsmittel veranschlagt werden. Hierfür ist nicht der Mittelbedarf des Zuwendungsempfängers, sondern das Maß des erheblichen Interesses der FHH an der Zweckerfüllung bestimmend. Danach sind jedenfalls die Ausgaben zuwendungsfähig, die beim Zuwendungsempfänger unmittelbar durch ein Projekt entstehen.
184. Da sich eine Vielzahl der Zuwendungsempfänger im sozialen Bereich – bis auf marginale Eigenmittel – primär aus Zuwendungen der öffentlichen Hand finanzieren, ist ihnen die Durchführung von Projekten nur möglich, wenn sie daraus auch die Kosten der Organisationsstrukturen finanzieren können.

Daher hat sich in der Zuwendungspraxis der FHH ein Verständnis des Begriffs „zuwendungsfähige Ausgaben“ durchgesetzt, nach dem neben den direkt einem Projekt zuzurechnenden Ausgaben eines Zuwendungsempfängers auch anteilig Kosten für seinen „laufenden Betrieb“ (Geschäftsführung, Verwaltung, Büros usw.), den sog. „Overhead“, übernommen werden können.

185. In den Regelungen zum Zuwendungsverfahren gibt es bisher allerdings keine Vorgaben zur Angemessenheit der Overheadkosten. Deren Notwendigkeit bzw. Angemessenheit wird in der Regel nur dann thematisiert, wenn ihr Anteil außergewöhnlich hoch ist. Ansonsten übernehmen die zuwendungsgewährenden Stellen nach den Feststellungen des Rechnungshofs die von den Trägern beantragten Summen.
186. Dies hat der Rechnungshof auch beim geprüften Träger festgestellt: Bis zum Jahr 2011 leitete die Geschäftsführung des Trägers jeweils anteilig die Projekte. Angesichts einer Zunahme der Projekte sowie einer Arbeitszeitreduzierung der Geschäftsführung beantragte der Träger für die Projekte jeweils eigene Leitungsstellen. Zugleich nahm er eine Höherstufung der Entgeltgruppe der Geschäftsführung von E 13 auf E 15 vor. Mit den damit verbunde-

Klare Regeln zur Förderfähigkeit des Overheads fehlen

Angemessenheit des Overheads nicht geprüft

nen erheblichen Kostensteigerungen hat sich die Behörde nicht weiter auseinandergesetzt. Die neue Organisation wurde auch in den Folgejahren, als die Zahl der geförderten Projekte und die Zuwendungssummen wieder erheblich gesunken waren, nicht auf ihre weitere Angemessenheit überprüft. Eine materielle Begründung, die die Höhergruppierung rechtfertigen könnte, hat der Rechnungshof nicht vorgefunden.

187. Vor diesem Hintergrund hat der Rechnungshof angeregt, die Berücksichtigungsfähigkeit von Overheadkosten grundlegend und nach wirtschaftlichen Maßstäben festzulegen. Er hat die Behörde darauf hingewiesen, dass im Rahmen der Vorgaben des ESF seit dem Jahr 2012 gemäß Artikel 68 Absatz 1 (b) der Verordnung 1303/2013 (Rahmenverordnung Strukturfonds) die Overheadkosten auf maximal 15 % der direkten Personalkosten eines Projekts begrenzt sind.¹

*Grenzen für
Overheadkosten
festlegen*

Der Rechnungshof hat weiter angeregt, auf eine für die FHH einheitliche Regelung für Overheadkosten hinzuwirken, damit eine unterschiedliche Behandlung der Zuwendungsempfänger durch mehrere Behörden vermieden wird.

188. Die BASFI will sich der Thematik annehmen und in ihrem Zuwendungshandbuch eine Verwaltungsgemeinkostenpauschale für Overheadkosten in Höhe von 10 % bzw. bei besonderer Begründung von bis zu 15 % der zuwendungsfähigen direkten Bruttoperpersonalkosten vorsehen. Nur in besonders gelagerten Einzelfällen könne künftig auf die Begrenzung durch eine Pauschale verzichtet werden.

Übertragbarkeit von Projektmitteln

189. Der Träger hat Projektmittel, die in mehrjährigen ESF-Projekten – zum Beispiel aufgrund von Anlaufschwierigkeiten – in einem dieser Jahre nicht verbraucht wurden, mit Zustimmung der Behörde in den Folgejahren eingesetzt. Dies ist für einige Kostenpositionen nachvollziehbar, etwa soweit Beraterstellen nicht rechtzeitig besetzt und in der Folge auch die Zielzahlen nicht erreicht werden konnten, denn die Beratungsleistung kann auch in den Folgejahren nachgeholt werden. Übertragen wurden jedoch auch Mittel für Mieten und Projektleitung, was nur bei gleichzeitiger Verlängerung der Gesamtprojektlaufzeit gerechtfertigt gewesen wäre. Diese ist jedoch nicht erfolgt.
190. Der Rechnungshof hat die BASFI aufgefordert, bei der Übertragung von Projektmitteln ins Folgejahr künftig zusätzlich zur Prüfung der Einhaltung der Gesamtfinanzierung die Plausibilität einzelner Kostenansätze zu prüfen.
191. Die Behörde hat dies zugesagt.

*Prüfung der
Übertragung von
Projektmitteln
verbessern*

¹ Die förderfähigen Personalkosten sind begrenzt auf die Kosten für das eigene Personal und das der Kooperationspartner ab einem Stellenanteil von 0,25.

Fahrtkosten

Unzulässige Fahrtkosten- übernahme

192. Zuwendungsempfängern sind nur die notwendigen Fahrtkosten zu erstatten. Gemäß § 5 Absatz 2 Hamburgisches Reisekostengesetz werden Fahrtkosten nicht erstattet, wenn das regelmäßig verkehrende oder ein anderes Beförderungsmittel unentgeltlich benutzt werden kann. Trotz vorhandener HVV-Jahreskarte gestattete der Träger die Nutzung eines Pkw und erhielt hierfür Wegstreckenentschädigung aus Zuwendungsmitteln. Ein erhebliches dienstliches Interesse, welches eine Pkw-Benutzung mit Wegstreckenentschädigung ausnahmsweise begründen könnte, ist von der Behörde nicht festgestellt worden. Die Kosten hätten somit nach den Reisekostenbestimmungen nicht übernommen werden dürfen.

Der Rechnungshof hat die Kostenübernahme kritisiert und der Behörde empfohlen, auf die Notwendigkeit des Einsatzes bereits vorhandener Karten besonders hinzuweisen.

193. Die Behörde hat mitgeteilt, die Empfehlungen des Rechnungshofs bereits in dem Textbaustein für Bescheide des ESF-Zuwendungsbereichs umgesetzt zu haben und diese auch in ihr Zuwendungshandbuch aufnehmen zu wollen.

Dokumentation

194. In den vom Rechnungshof geprüften Akten fand sich mehrfach der Hinweis, dass Gespräche stattgefunden hätten und E-Mails ausgetauscht worden seien, in denen wesentliche Entscheidungen zur Fortführung einer Förderung oder wesentliche Veränderungen besprochen bzw. verhandelt worden wären. Die Argumentationen bzw. tragenden Gründe selbst, auf die es zur Nachvollziehbarkeit der Entscheidung maßgeblich ankommt, waren hingegen nicht dokumentiert.

Dokumentation vervollständigen

Der Rechnungshof hat die BASFI aufgefordert, die Dokumentation zukünftig vollständig vorzunehmen, damit das Verwaltungshandeln nachvollziehbar und eine Revisionsfähigkeit gegeben ist.

195. Die Behörde hat mitgeteilt, ihr Verfahren und die Dokumentation der Zuwendungssteuerung durch die Einführung von sog. „Programm- und Projektbögen“ zwischenzeitlich umgestellt zu haben, in welchen standardisiert die Entscheidungsgrundlagen festgehalten werden.

Zuwendungen an Träger von Integrationszentren

Behörde für Arbeit, Soziales, Familie und Integration

Die Erfolgskontrolle, inwieweit die Arbeit der Integrationszentren zu den angestrebten positiven Veränderungen bei der gesellschaftlichen Integration von Zuwanderinnen und Zuwanderern führt, muss weiter verbessert werden.

196. Die Integrationszentren sollen bleibeberechtigte Zuwanderinnen und Zuwanderer beraten und damit zu deren gesellschaftlicher Integration beitragen. Die Behörde fördert die Arbeit durch Zuwendungen. Sie hat seit den letzten Prüfungen des Rechnungshofs im Bereich der sozialen Integration von Migrantinnen und Migranten¹ ihr Förderkonzept überarbeitet, eine Förderrichtlinie erlassen und die Vorgaben für die Zuwendungsempfänger vereinheitlicht. 2016 hat sie für die Arbeit der Integrationszentren Mittel in Höhe von rund 2,3 Mio. Euro zur Verfügung gestellt.

Wirkung des Förderprogramms

197. Die erstmals im Jahr 2007 veröffentlichte Förderrichtlinie ist 2010 und 2015 neu gefasst worden. 2010 lag dem eine Evaluation unter Beteiligung der Zuwendungsempfänger und eine externe „Expertise“ zugrunde; vor der Änderung im Jahr 2015 hatten Workshops und Gespräche mit den Bezirksämtern stattgefunden. Die Behörde hat dabei jeweils nicht die Wirkungen der zurückliegenden Förderung überprüft. Die externe „Expertise“ enthält dazu die Aussage, „dies hätte erheblich mehr Zeit und natürlich auch größere Ressourcen erfordert.“ Es wurden nur Meinungsäußerungen befragter Personen, nicht aber eigene Sachverhaltserhebungen wiedergegeben.
198. Ohne eine Überprüfung, ob ein Förderprogramm bisher die erwarteten Wirkungen erzielt hat, kann die Behörde nicht sinnvoll darüber entscheiden, ob die zur Zielerreichung eingesetzten Maßnahmen verändert werden müssen. Ein Förderprogramm ist nicht schon dann wirksam, wenn – wie hier – alle Akteure mit ihm zufrieden sind. Wirksamkeit setzt vielmehr voraus, dass die Lebenswirklichkeit der Zielgruppe der Maßnahmen sich vom Ausgangszustand zum Zielzustand bewegt hat. Um dies feststellen zu können, muss die Behörde den Ausgangszustand erheben und den angestrebten Zielzustand sowie die zur Messung der Veränderungen geeigneten Messgrößen in der Förderrichtlinie festlegen. Hieran fehlt es auch in der aktuellen Förderrichtlinie.

Grundstein für effektive Wirkungskontrolle legen

¹ Jahresbericht 2007, „Soziale Integration von Migranten“, Tzn. 167 bis 173 und „Zuwendungen an einen Träger von Integrationszentren“, Tzn. 174 bis 188; Jahresbericht 2012, „Integration von Zuwanderern“, Tzn. 324 bis 344.

199. In den Zuwendungsbescheiden hat die Behörde nicht in jedem Fall das Ziel so genau bezeichnet, dass nach Abschluss der Maßnahme die jeweilige Zielerreichung gemessen werden konnte. So beschränkt sie sich bei der Leistung des Fallmanagements lediglich auf die Vorgabe, dass als Zwischenergebnis festgehalten werden soll, ob die Hilfeempfänger Absprachen zum Verfahren einhalten. Darüber hinaus hat sie bei keiner Angebotsart festgelegt, welchen Grad der Zielerreichung sie anstrebt. Es ist daher auf der Basis der anzugebenden Daten nicht möglich festzustellen, ob – über den Einzelfall hinaus – das Ziel erreicht oder verfehlt worden ist.
200. Die Behörde hat zugesagt, in der Förderrichtlinie und in den Zuwendungsbescheiden die Grundlage für eine begleitende und abschließende Erfolgskontrolle der geförderten Maßnahmen zu schaffen, indem sie die konkreten Ziele der Maßnahmen festlegt. Darüber hinaus sollen die Zuwendungsempfänger zu Datenlieferungen verpflichtet werden, die nicht nur die Umsetzung der einzelnen Maßnahmen nachweisen, sondern auch eine Gesamtauswertung der Wirkungen ihrer Tätigkeit ermöglichen.

Prüfung der Verwendung der einzelnen Zuwendungen

201. Zuwendungsempfänger haben die Verwendung der gewährten Mittel (in der Regel jährlich) nachzuweisen und dabei über die Erreichung der im Zuwendungsbescheid genannten Kennzahlen zu berichten.

Berichte zur Erfüllung von Kennzahlen sorgfältiger prüfen

Obwohl diese Verwendungsnachweise in einzelnen Fällen unvollständig und Angaben nicht nachvollziehbar waren oder Leistungsvorgaben unterschritten wurden, hat die Behörde in allen Fällen die Vollständigkeit des Sachberichts, die Einhaltung der „Leistungsinhalte gemäß Konkretisierung des Zuwendungszwecks“ und die „Zielerreichung insgesamt“ bestätigt.

202. Die Behörde hat zugesagt, ihre Dienstvorschriften zum Zuwendungswesen im Einklang mit den (neu gefassten) Vorschriften der Landeshaushaltsordnung zu überarbeiten und künftig
- Erläuterungen zu fehlenden oder nicht schlüssigen Angaben nachzufordern sowie
 - die Erfüllung des Zuwendungszwecks festzustellen und die Rechtfertigung für Abweichungen nachvollziehbar zu dokumentieren.

Kennzahl im Haushaltsplan

Fehlinformationen im Haushaltsplan durch falsche Kennzahlen vermeiden

203. Im Einzelplan 4 wird sowohl für den Doppelhaushalt 2013/2014 als auch für den Doppelhaushalt 2015/2016 als Kennzahl die „Anzahl Integrationszentren“ mit „15“ angegeben. Zu Beginn des Haushaltsjahres 2013 waren Integrationszentren aber an 18 Belegen-

heiten eingerichtet, 2015 waren es nach Fortfall eines Zentrums und Zusammenlegung zweier anderer noch 16.

Die Behörde hat dazu erläutert, sie verwende die Begriffe „Integrationszentrum“ und „Standort“ in ihrem Sprachgebrauch nicht für die Bezeichnung einer bestimmten geografischen Belegenheit, sondern für eine definierte Summe an Personal- und Sachmitteln. Sie hat anerkannt, dass dieser Sprachgebrauch einen falschen Eindruck von der Anzahl der Standorte erweckt; im Haushaltsplan 2017/2018 ist die Kennzahl nicht mehr enthalten.

Wissenschaft und Kultur

Drittmittelforschung der Technischen Universität Hamburg-Harburg

Behörde für Wissenschaft, Forschung und Gleichstellung /
Technische Universität Hamburg-Harburg

Die Verlagerung von Teilen der Drittmittelforschung der Technischen Universität Hamburg-Harburg auf ein Beteiligungsunternehmen ist nicht mit den Regelungen des Hamburgischen Hochschulgesetzes vereinbar. Zudem wurden für die Hochschule geltende Vorschriften zur Mittelbewirtschaftung nicht ausreichend beachtet.

Die Bürgerschaft ist über die Aufgabenwahrnehmung der Drittmittelforschung unzutreffend informiert worden.

EU-beihilferechtliche Vorschriften wurden nicht ausreichend geprüft.

Die Organisation der Drittmittelverwaltung in der Technischen Universität Hamburg-Harburg ist verbesserungsbedürftig.

204. Als Drittmittelforschung werden Forschungsvorhaben bezeichnet, die nicht oder nur zum Teil aus den der Hochschule zur Verfügung gestellten Haushaltsmitteln finanziert werden. Mittel Dritter werden entweder als Zuwendung zur Förderung der Hochschulforschung gewährt (Zuwendungsforschung) oder als Entgelt für die Ausführung von Forschungs- und Entwicklungsaufträgen gezahlt (Auftragsforschung).

Im Rahmen der Zuwendungsforschung werden Mittel Dritter für wissenschaftliche Zwecke bereitgestellt, ohne dass dafür eine Gegenleistung vereinbart oder erwartet wird. Bei der Auftragsforschung übernimmt die Hochschule einen nach Art und Umfang beschriebenen Forschungs- oder Entwicklungsauftrag, der gezielt den Interessen des Auftraggebers entspricht. Die Hochschule konkurriert bei der Akquisition solcher Aufträge auch mit privaten Forschungseinrichtungen.

205. Die Technische Universität Hamburg-Harburg (TUHH) erzielte in den letzten Jahren Drittmittel in Höhe von durchschnittlich 34 Mio. Euro jährlich, wovon 11 Mio. Euro auf die Auftragsforschung entfielen. 2015 betrugen die Drittmittel mit rund 32 Mio. Euro rund ein Viertel der Gesamterlöse der TUHH von rund 122 Mio. Euro.

Kooperation mit der TuTech

206. Die TUHH verwaltet die Projekte der Zuwendungsforschung mit eigenem Personal in ihrer Präsidialverwaltung. Die Durchführung der Auftragsforschung und deren Verwaltung hat sie ihrem Beteiligungsunternehmen TuTech Innovation GmbH (TuTech) übertragen. Gesellschafter der TuTech sind die Freie und Hansestadt Hamburg (FHH) mit 49 % und die TUHH mit 51 % der Geschäftsanteile.
207. Die TuTech hat die Auftragsforschung durch einen Kooperationsvertrag mit der TUHH übernommen. Sie tritt als eigenständiger Anbieter von Forschungs- und Entwicklungsleistungen auf, fertigt in Abstimmung mit den Instituten der TUHH Angebote, schließt Verträge und stellt den Auftraggebern Rechnungen in eigenem Namen. Für die Bearbeitung der Projekte setzt sie eigene Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in den Instituten der TUHH ein, 2015 rund 170 Personen einschließlich rund 50 studentischer und wissenschaftlicher Hilfskräfte. Für die wissenschaftliche Durchführung der Projekte und die Entscheidung über die Verwendung der Projektmittel sind regelmäßig die Leitungen der Institute als Projektleitungen verantwortlich. Die Drittmittel verwaltenden Stellen der TUHH haben keine Kenntnis über die von der TuTech in den Instituten der TUHH durchgeführten Projekte der Auftragsforschung. Die TuTech übermittelt der TUHH die von ihr verwalteten Drittmittel nur summarisch.
208. Nach dem Gesellschaftsvertrag der TuTech vom 27. Juli 2004 ist Gegenstand der Gesellschaft die „Akquisition, Durchführung und Abrechnung von Forschungs- und Entwicklungsaufträgen privater Wirtschaftsunternehmen und anderer Auftraggeber“. Diese Aufgaben waren zwar 1992 der Vorgängergesellschaft TuTech-Technologie GmbH übertragen worden,¹ sie entsprechen allerdings nicht den der Bürgerschaft im Zusammenhang mit der 2004 vorgenommenen Neuausrichtung der TuTech gegebenen Informationen, nach denen die TuTech lediglich unterstützende Aufgaben, wie das Management von Forschungsaufträgen und die Projektverwaltung und -koordination, nicht aber deren Durchführung wahrnehmen sollte.²
209. Nach dem Hamburgischen Hochschulgesetz (HmbHG) ist die Durchführung von Forschungsvorhaben, die aus Mitteln Dritter finanziert werden, Teil der Hochschulforschung. Die Mittel sollen von der Hochschule oder deren Einrichtungen verwaltet werden. Aus Mitteln Dritter bezahlte hauptberufliche Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter an Forschungsvorhaben, die in der Hochschule durchgeführt werden, sollen als Personal der Hochschule im Arbeitsvertragsverhältnis eingestellt werden.³

*Information der
Bürgerschaft nicht
zutreffend*

¹ Bürgerschaftsdrucksache 14/2331 vom 18. August 1992, Nr. V.

² Zusammenschluss der TuTech GmbH, des Technologie-Beratungszentrums TBZ und der c:bs GmbH zur TuTech Innovation GmbH, Bürgerschaftsdrucksache 17/3976 vom 23. Dezember 2003, Nr. 2, Nr. 4.2.

³ § 77 Absatz 1, 4, 5 HmbHG.

- Auftragsforschung der TuTech entspricht nicht den gesetzlichen Vorgaben*
210. Die von der TuTech im eigenen Namen durchgeführte Auftragsforschung entspricht diesen Vorgaben ebenso wenig wie die Anstellung des drittmittelfinanzierten Personals durch die TuTech. Die TuTech ist auch keine Hochschuleinrichtung, sondern ein privatrechtliches Beteiligungsunternehmen von FHH und TUHH.
211. Der Rechnungshof hat die Durchführung der Auftragsforschung durch die TuTech und die unzutreffende Information der Bürgerschaft beanstandet. Er hat die TUHH aufgefordert, eine den Bestimmungen des HmbHG entsprechende Aufgabenwahrnehmung sicherzustellen.
212. Behörde für Wissenschaft, Forschung und Gleichstellung (BWFG) und TUHH haben zugesagt, die Durchführung der Auftragsforschung u.a. mit dem Ziel zu überprüfen, künftig eine gesetzeskonforme Regelung der Beschäftigung von drittmittelfinanziertem wissenschaftlichem Personal im Bereich der Auftragsforschung sicherzustellen.

EU-Beihilferechtliche Fragen

Trennungsrechnung und Entgeltermittlung

213. Nach dem EU-Gemeinschaftsrahmen für staatliche Beihilfen für Forschung, Entwicklung und Innovation (Unionsrahmen) sind bei Forschungs- und Entwicklungsaufträgen entweder marktübliche Preise oder – sofern es keinen Marktpreis gibt – sämtliche Kosten und eine angemessene Gewinnspanne zu berücksichtigen, um nachweisen zu können, dass öffentliche Mittel nicht zur Subventionierung wirtschaftlicher Tätigkeiten eingesetzt wurden. Dieser Nachweis erfordert seit 2009 Trennungsrechnungen. Hierüber verfügen TUHH und TuTech nicht.
- Mangelhafte Entgeltkalkulation*
214. Die TuTech hat auf die Einzelkosten – die direkten Personal- und Sachkosten – Zuschläge für Gemeinkosten, insbesondere für die Nutzung der Infrastruktur der TUHH, und für ihren Gewinn berechnet. Für die Inanspruchnahme der Infrastruktur der TUHH hat sie einen Zuschlag erhoben, der deutlich unter den vom Senat für die Projektförderung an Hochschulen für angemessen gehaltenen Prozentsätzen von durchschnittlich rund 40 % lag.⁴ Einen gesonderten Gewinnzuschlag hat die TuTech zwar für sich, nicht aber für die TUHH kalkuliert.
215. Bei den Personalkosten hat sie nicht die von der Finanzbehörde herausgegebenen Personalkostenverrechnungssätze für die Hochschulen zugrunde gelegt, sondern deutlich niedrigere Beträge auf der Grundlage der individuellen Tarifentgelte der Beschäftigten. Dadurch hat sie jedoch die Aufwendungen nicht vollständig berücksichtigt; es fehlte die gesonderte Kalkulation der Versorgungszuschläge und der Beiträge für die Unfallkasse.

⁴ Bürgerschaftsdrucksache 20/13231 vom 7. Oktober 2014.

216. Der Rechnungshof hat die Kalkulation beanstandet. Er hat die TUHH aufgefordert, unverzüglich eine aussagekräftige Kostenrechnung und eine Trennungsrechnung einzuführen.

*Unzureichende
Kostenrechnung
und fehlende
Trennungs-
rechnung*

BWFG und TUHH haben dies zugesagt. Ab Anfang 2017 sollen den Anforderungen des EU-Beihilferahmens entsprechende Entgelte in der Auftragsforschung erhoben werden.

TuTech-Beauftragung

217. EU-Beihilferecht kann die TUHH sowohl als Beihilfeempfängerin (öffentliche Finanzierung ihrer wirtschaftlichen Tätigkeit Auftragsforschung) als auch als Beihilfegeberin (Auftragsforschung als wirtschaftliche Tätigkeit unter Marktpreis zugunsten des privaten Wirtschaftspartners) betreffen. Es kommt hierbei darauf an, welche Rolle die TuTech im Bereich der Auftragsforschung für die TUHH übernommen hat und inwieweit die von ihr wahrgenommene Auftragsforschung letztlich der TUHH zuzurechnen ist.

218. Ob die TuTech mit der Auftragsforschung eine eigene Markttätigkeit ausübt oder ob die wettbewerbliche Auftragsforschung tatsächlich nur für die TUHH als deren Dienstleister wahrgenommen wird, ist bisher nicht abschließend geklärt. TUHH und TuTech gehen zwar von einer vergaberechtsfreien Inhouse-Beauftragung der TuTech aus, die unproblematisch sei, weil die TuTech der TUHH gehöre, durch sie gelenkt werde und im Wesentlichen für sie tätig sei.

Selbst wenn – wie von der TUHH dargestellt – die TuTech faktisch nur als Dienstleister für sie tätig ist, müsste für die beihilferechtliche Beurteilung das gesamte Volumen der Auftragsforschung von TUHH und TuTech betrachtet werden.

Die Einstufung der Auftragsforschung als eine aufgrund ihres Umfangs beihilferechtsfreie Tätigkeit der TUHH wäre nur möglich, wenn sie für diese Tätigkeit nicht mehr als 20 % ihrer Kapazitäten nutzte und sie mit dem Forschungsbetrieb der Hochschule unmittelbar verbunden und dafür notwendig oder von der nichtwirtschaftlichen Haupttätigkeit nicht zu trennen wäre.⁵ Dies müsste im Einzelnen nachgewiesen werden.

219. Eine belastbare Beurteilung ihrer an die TuTech übertragenen Auftragsforschung nach EU-Beihilferecht hat die TUHH bisher nicht vorgenommen. Angesichts der rechtlichen und wirtschaftlichen Risiken der gegenwärtigen Gestaltung der wirtschaftlichen Betätigung von TUHH und TuTech hat der Rechnungshof die ungeklärte Natur der Beauftragung zwischen TUHH und TuTech beanstandet und BWFG sowie TUHH aufgefordert, eine EU-beihilferechtliche Beurteilung vorzunehmen und für die rechtssichere Gestaltung der Beziehungen zu sorgen.

*EU-beihilferecht-
liche Vorschriften
nicht ausreichend
geprüft*

BWFG und TUHH haben dies zugesagt.

⁵ Nr. 20 des Unionsrahmens, vgl. Amtsblatt der Europäischen Union, 2014/C198/01.

Mittelbewirtschaftung durch die TuTech

- Bestimmungen zur Mittelbewirtschaftung nicht beachtet*
220. Soweit gesetzliche Bestimmungen nicht entgegenstehen, sind Drittmittel nach den Bedingungen der Geldgeberin oder des Geldgebers zu bewirtschaften. Werden keine diesbezüglichen Regelungen getroffen, gelten die hamburgischen Bestimmungen. Bei der Bewirtschaftung der Mittel verfuhr die TuTech teils nach den hamburgischen Bestimmungen, zum Beispiel dem Hamburgischen Reisekostengesetz, teils nach eigenen, von den Bestimmungen der FHH abweichenden internen Vorgaben. So wurden Beschaffungen bis 25.000 Euro ohne nähere Prüfung gegebenenfalls zu berücksichtigender Vergabevorschriften ausgeführt. Auf die Verwendung der standardisierten hamburgischen Vertragsvordrucke für VOL-Aufträge wurde regelhaft verzichtet, obwohl diese sicherstellen sollen, dass die hamburgischen Vertragsbedingungen Vertragsbestandteil werden.
221. Beschäftigte der TUHH bezogen Honorare für ihre Mitarbeit bei Projekten der Auftragsforschung, ohne dass die TUHH über diese Zahlungen informiert war und eine Genehmigung dafür erteilt hatte. Bei der Erstattung von Repräsentationsaufwand war die TuTech deutlich großzügiger, als es die Richtlinien der TUHH erlauben.
222. Der Rechnungshof hat beanstandet, dass durch die Auslagerung der Auftragsforschung an die TuTech geltende Bestimmungen der FHH und der Hochschulen nicht beachtet wurden. Der Rechnungshof hat die TUHH aufgefordert, künftig bestimmungsgemäß zu verfahren.
- Die TUHH hat dies zugesagt.

Organisationsstruktur in der TUHH

- Aufbau- und Ablauforganisation unzureichend ziel- und aufgabenorientiert*
223. Die Verwaltung der Drittmittelprojekte erfolgte in der TUHH grundsätzlich getrennt nach nationalen und internationalen Vorhaben in zwei Referaten. Als drittes Referat war hieran auch das Finanzcontrolling beteiligt.
224. Mehrere gleichartige Aufgaben der Drittmittelverwaltung wurden an verschiedenen Stellen teils parallel, teils auch referatsübergreifend wahrgenommen. So erfolgte die Bearbeitung von Angelegenheiten der studentischen Hilfskräfte – mit Ausnahme der Entgeltabrechnung – ebenso wie die Bearbeitung der Dienstreisen nicht in einem Referat, sondern dezentral in beiden Drittmittel verwaltenden Referaten. Beschaffungsangelegenheiten wurden in allen drei Referaten bearbeitet. Das Referat für internationales Drittmittelmanagement bereitete beispielsweise auch nationale Forschungsvorhaben bis zur Unterschriftsreife bzw. bis zur Mittelbewilligung vor.
225. Es gab keine Beschreibung der Drittmittelprozesse durch die TUHH, auch Beschreibungen von Schnittstellen und Verantwortlichkeiten fehlten. Innerhalb der Referate haben sich einzelne Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeiter auf Teilaufgaben der

Drittmittelverwaltung oder der Haushaltssachbearbeitung spezialisiert, allerdings ohne formale Zuordnung dieser Aufgabenwahrnehmung.

Die Struktur vermittelte vielmehr den Eindruck, historisch gewachsen und dabei über Jahre durch die handelnden Personen geprägt worden zu sein.

226. Der Rechnungshof hat die Organisation der drittmittelverwaltenden Stellen als unzureichend ziel- und aufgabenorientiert beanstandet und die

- Abstimmung und Dokumentation eines allgemeingültigen Drittmittelprozesses,
- anforderungsgerechte Gestaltung der Aufbau- und Ablauforganisation sowie eine
- klare Definition von Verantwortlichkeiten und Schnittstellen für die Betreuung von Drittmittelvorhaben

gefordert. Außerdem hat er die TUHH aufgefordert zu prüfen, ob bestimmte Aufgaben, wie zum Beispiel Einkauf und Beschaffungen, künftig zentral bearbeitet werden können.

227. Die TUHH hat die Beanstandungen des Rechnungshofs anerkannt. Sie hat zugesagt, Aufgabenverteilung und Prozessgestaltung zu verbessern. Die Verantwortung für diese Aufgaben habe sie einer neuen Stelle zugeordnet und Mittel für externe Unterstützung bereitgestellt. Ein 2016 begonnenes Projekt zur Zentralisierung des Einkaufs soll 2017 abgeschlossen werden.

Stellplatzvermietung durch die Technische Universität Hamburg-Harburg

Behörde für Wissenschaft, Forschung und Gleichstellung /
Technische Universität Hamburg-Harburg

Die Technische Universität Hamburg-Harburg hat ihre Stellplätze nicht vermietet, obwohl sie nach einer Änderung der Rechtslage seit 2010 hierzu verpflichtet ist.

228. Der Rechnungshof hatte 2007 festgestellt, dass die Technische Universität Hamburg-Harburg (TUHH) ihre rund 670 Pkw-Stellplätze nicht vermietete, sondern Hochschulangehörigen und Dritten unentgeltlich zur Verfügung stellte. Durch Senatsbeschluss war die Hochschule von der Vermietungspflicht nach den Richtlinien über das Abstellen privater Kraftfahrzeuge auf Verwaltungsgrundstücken oder angemieteten Flächen vom 13. Januar 1994 (StellplatzRL) befreit worden. Der Rechnungshof hatte die Behörde und die TUHH daraufhin aufgefordert, Maßnahmen für eine Aufhebung dieser Sonderregelung einzuleiten und die Stellplätze zu vermieten, um Einnahmen in Höhe von rund 150.000 Euro jährlich zu erzielen.¹
229. Der Senat ist der Forderung des Rechnungshofs auch vor dem Hintergrund seiner klimapolitischen Zielsetzung für die Metropole Hamburg gefolgt und hat im Dezember 2009 die Sonderregelung aufgehoben. Ab dem Haushaltsjahr 2011/2012 sollten erzielte Einnahmen im Wirtschaftsplan der Hochschule berücksichtigt werden.
230. Der Rechnungshof hat festgestellt, dass die TUHH ihre mittlerweile noch 620 Stellplätze weiterhin nicht vermietet, obwohl sie seit 2010 hierzu verpflichtet ist. Im Unterdeck einer größeren, weniger zentral gelegenen Garage in der Eißendorfer Straße 40/42 befanden sich zudem zahlreiche abgemeldete Fahrzeuge, Oldtimer mit Saisonkennzeichen, Boote und Anhänger, deren Zustand erkennen ließ, dass sie dort offenbar schon länger standen. Die TUHH konnte zu den Besitzern dieser Fahrzeuge keine Angaben machen. Sie begründete dies damit, dass die Garage öffentlich zugänglich sei und sie keine Kontrolle über die Nutzer habe.
231. Selbst wenn sich – wie von der Behörde vorgetragen wurde – keine Mieteinnahmen in der ursprünglich erhofften Höhe erzielen ließen, entbindet dies die TUHH dennoch nicht von der Anwendung der StellplatzRL und der Realisierung der erzielbaren Erlöse.

TUHH vermietet ihre Stellplätze seit 2010 entgegen den Bestimmungen nicht

¹ Jahresbericht 2008, „Einnahmen aus Vermietung und Verpachtung“, Tz. 222.

Im Übrigen hat die TUHH bei ihren Überlegungen zur wirtschaftlichen Vermietung der Stellplätze nicht überprüft, ob kostengünstigere Lösungen für den Betrieb der Stellplätze (zum Beispiel die bei P+R-Stellplätzen eingesetzten Automatenysteme) möglich sind.

Bei Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen wurden nicht alle Aspekte einbezogen

232. Der Rechnungshof hat beanstandet, dass die TUHH ihre Stellplätze weiterhin nicht vermietet, sondern ihren Angehörigen und sonstigen Dritten kostenfrei zur Verfügung stellt.

Er hat die TUHH erneut aufgefordert, ihre Stellplätze umgehend kostenpflichtig zu vermieten.

233. Die TUHH hat zugesagt, die Forderung des Rechnungshofs umzusetzen und erste Schritte zur Aufstellung von Parkscheinautomaten unternommen. Beschaffung und Installation sollen spätestens im ersten Quartal 2017 ausgeschrieben werden.

Gebühren und Entgelte für Studiengänge

Behörde für Wissenschaft, Forschung und Gleichstellung /
Universität Hamburg

Die Universität Hamburg verzichtet bei einzelnen eigenen Studiengängen, die sie in Kooperation mit Dritten durchführt, auf Erlöse. Die Kooperationspartner erheben für Studiengänge der Universität Entgelte entgegen hochschulrechtlichen Bestimmungen.

Die Universität Hamburg ist wie alle anderen Hochschulen gehalten, Gebühren auf der Grundlage eigener Gebührensatzungen zu erheben. Für Gebührenordnungen des Senats ist insoweit kein Raum.

Kooperative Durchführung von Studiengängen

234. Die Universität Hamburg (UHH) führt neun Studiengänge in Kooperation mit in Hamburg ansässigen privaten Einrichtungen durch. Keiner dieser Dritten ist als Hochschule staatlich anerkannt oder beliehen und damit auch nicht berechtigt, staatliche Befugnisse im eigenen Namen auszuüben. Die Kooperationen betreffen im Wesentlichen weiterbildende Masterstudiengänge, die zu den Studienangeboten in der Weiterbildung nach § 57 des Hamburgischen Hochschulgesetzes (HmbHG) zählen.

Die Kooperation staatlicher Hochschulen mit Dritten erfolgt auf der Grundlage von § 3 Absatz 12 HmbHG. Danach können die Hochschulen zur Unterstützung bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben Vereinbarungen mit Unternehmen treffen. Dies gilt auch für die Durchführung von Studiengängen. Die hochschulrechtliche Verantwortung für solche Studiengänge verbleibt allerdings bei der anbietenden Hochschule.

235. Die Kosten der in Kooperation durchgeführten weiterbildenden Masterstudiengänge sind entweder öffentlich-rechtlich oder privatrechtlich zu decken.

Im Grundsatz sieht § 6b Absatz 1 HmbHG vor, dass die Hochschule hierfür auf der Grundlage eigener Gebührensatzungen ihre Gebührenansprüche durch Festsetzungsbescheid begründet, Zahlungen nach Maßgabe des Kassenrechts entgegennimmt und gegebenenfalls weiter nach dem Verwaltungsvollstreckungsrecht vorgeht. Nach diesem öffentlich-rechtlichen Modell erhält die Hochschule unmittelbar Zugriff auf die Mittel, die sie mit weiterbildenden Masterstudiengängen erlöst. Leistungen ihrer Kooperationspartner müsste sie auf der Grundlage geschlossener Vereinbarungen vergüten.

Studienangebote in der Weiterbildung können gemäß § 57 Absatz 5 HmbHG auch auf privatrechtlicher Grundlage durchgeführt werden. Diese privatrechtliche Variante erlaubt es, anstelle von Gebühren Entgelte zu erheben, und schließt es auch nicht aus, dass die Kooperationspartner selbst diese Entgelte erheben und dazu entsprechende privatrechtliche Verträge mit den Studierenden schließen. Das HmbHG sieht lediglich vor, dass der Hochschule sämtliche Einnahmen zusätzlich zu den staatlichen Mitteln zur Verfügung stehen (§ 57 Absatz 5 in Verbindung mit § 77 Absatz 6 HmbHG).

Erhebung der Erlöse durch Dritte

- | | | |
|------|---|--|
| 236. | Sechs der neun Studiengänge sind weiterbildende Masterstudiengänge, für die entweder Gebühren oder Entgelte zu erheben sind. Für zwei dieser Studiengänge hat die UHH Gebührensatzungen erlassen. Die UHH erhebt jedoch keine Gebühren für diese Studiengänge. Vielmehr überlässt sie es ihren nicht beliehenen Kooperationspartnern, von den Studierenden Zahlungen zu verlangen. Auch für die vier anderen weiterbildenden Masterstudiengänge lassen die Kooperationspartner die Studierenden Entgelte an sich zahlen. Soweit die UHH Kooperationsverträge über diese weiterbildenden Masterstudiengänge geschlossen hat, legitimieren die Verträge weder solche Zahlungen an die Kooperationspartner noch legen sie fest, ob und wie die Erlöse zwischen der UHH und ihren Kooperationspartnern aufzuteilen sind. Einer Kooperation liegt kein Kooperationsvertrag zugrunde. | <i>Kooperationsverträge unvollständig oder nicht abgeschlossen</i> |
| 237. | Indem die Kooperationspartner die Erlöse der Studierenden für die sechs Studiengänge behalten, verhilft die UHH ihren Partnern zu Erlösen, die sie sich ohne die Kooperation nicht selbst erschließen könnten und dürften. Soweit der UHH durch die Kooperationen eigene Kosten entstehen, hat sie für deren grundsätzlich gebotene Deckung in den Kooperationsverträgen nicht hinreichend Sorge getragen. | <i>Universität an Erlösen nicht beteiligt</i> |
| 238. | Damit verfehlt die UHH den Zweck des § 57 Absatz 5 in Verbindung mit § 77 Absatz 6 HmbHG und handelt unwirtschaftlich.

Der Rechnungshof hat dies beanstandet und die UHH aufgefordert, die bestehenden Kooperationsverträge insoweit neu zu verhandeln und im Hinblick auf die Kooperation, der bislang kein Vertrag zugrunde liegt, einen solchen unter Beachtung der Hinweise des Rechnungshofs abzuschließen. | |
| 239. | Die UHH teilt die Feststellungen und die Bewertung des Rechnungshofs und hat die Umsetzung seiner Forderungen zugesagt. Sie beabsichtige, ihre wissenschaftliche Weiterbildung neu zu ordnen. | |

Zulässigkeit der Entgelterhebung

240. Das Studium an Hochschulen im Geltungsbereich des HmbHG ist grundsätzlich gebührenfrei. Dies gilt insbesondere für grundständige Bachelorstudiengänge und für Masterstudiengänge nach § 54 Absatz 3 HmbHG. Auch berufsbegleitende Studiengänge

sind nicht gebührenfähig, weil sie in § 6b Absatz 1 HmbHG nicht ausdrücklich erwähnt sind. Das HmbHG sieht nicht vor, dass für diese Studiengänge Entgelte erhoben werden dürfen.

- Unzulässige Entgelte für Studiengänge geduldet*
241. Die UHH bietet zwei Masterstudiengänge in Kooperation mit Dritten an und lässt zu, dass diese Dritten sich hierfür von den Studierenden Entgelte zahlen lassen. Diese Studiengänge sind hochschulrechtlich weder gebühren- noch entgeltfähig, und die UHH selbst dürfte dafür keine Gebühren erheben.

Der Rechnungshof hat die Erhebung von Entgelten durch Dritte beanstandet.

Die UHH hat zugesagt, dass für diese Studiengänge keine neuen Rechtsverhältnisse mit Studierenden begründet werden, aus denen diesen Zahlungspflichten erwachsen.

242. Für einen berufsbegleitenden Bachelorstudiengang hat die UHH eine Gebührensatzung auf § 6b Absatz 2 HmbHG gestützt. Nach ihrer Auffassung stellt der Studiengang eine besondere Leistung im Sinne dieser Vorschrift dar, weil Lehrveranstaltungen zusätzlich angeboten würden. Dieses Vorgehen der UHH ist hochschulrechtlich nicht zulässig, weil nach derzeitiger Rechtslage weder Bachelorstudiengänge noch berufsbegleitende Studiengänge gebührenfähig sind.

Der Rechnungshof hat den Erlass der Gebührensatzung beanstandet und die UHH aufgefordert, diese aufzuheben. Er hat zugleich auf die Möglichkeit hingewiesen, auf eine Änderung des § 6b Absatz 1 HmbHG hinzuwirken, sodass diese Bestimmung künftig auch berufsbegleitende Studiengänge erfasst.

243. Die UHH ist zwar der Auffassung, dass dieser Studiengang nach § 6b Absatz 2 HmbHG gebührenfähig ist, will aber im Interesse der Rechtssicherheit von der Zulassung Studierender vor einer Neuordnung dieses Studiengangs absehen. Im Übrigen hat sie die Feststellungen und die Bewertungen des Rechnungshofs anerkannt. Über die konkrete Umsetzung der Forderungen will sie im Rahmen ihrer Befassung mit den in Kooperation durchgeführten Studiengängen entscheiden. Sie hat auch insoweit zugesichert, dass sie die hierfür notwendigen Entscheidungen so rechtzeitig treffen wird, dass neue Rechtsverhältnisse mit Studierenden, durch die Zahlungspflichten der Studierenden begründet werden, erst nach der Neuordnung dieser Kooperation bzw. der wissenschaftlichen Weiterbildung in der UHH entstehen werden.

Erlass von Gebührensatzungen

Gebühren für einen weiterbildenden Masterstudiengang

- Zehn Jahre keine Gebühren erhoben*
244. Die UHH hat im Jahr 2006 einen weiterbildenden Masterstudiengang eingerichtet. Bereits zu diesem Zeitpunkt sah das HmbHG vor, dass die Hochschulen Gebühren für Studienangebote in der Weiterbildung zu erheben haben; dieses Gebot gilt durchgehend bis heute. Die UHH hat allerdings erst 2016 dem Grunde nach

entschieden, für diesen Studiengang Gebühren zu erheben. Ihre Absicht, eine entsprechende Gebührensatzung zu erlassen, hat sie noch nicht umgesetzt.

245. Der Verzicht auf die Gebührenerhebung widerspricht dem haushaltsrechtlichen Grundsatz der Sparsamkeit.

Der Rechnungshof hat dies beanstandet und die UHH aufgefordert, unverzüglich eine Gebührensatzung zu erlassen und Gebühren für diesen Studiengang zu erheben.

246. Die UHH hat inzwischen entschieden, den Studiengang in einen nicht gebührenfähigen Masterstudiengang nach § 54 Absatz 3 HmbHG zu überführen.

Gebühren für besondere Leistungen und Benutzungen

247. Auf der Grundlage von § 2 Absatz 1 Satz 1 Gebührengesetz hat der Senat Gebührentatbestände in der „Gebührenordnung für Amtshandlungen auf dem Gebiet des Hochschulwesens durch die Hochschulen“ festgelegt. Die UHH erhebt Gebühren für bestimmte besondere Leistungen und Benutzungen (§ 6b Absatz 2 HmbHG) ausschließlich auf der Grundlage dieser Gebührenordnung. Sie hat bislang nicht in Betracht gezogen, dass sie hierfür eigene Gebührensatzungen erlassen könnte oder müsste. Die BWFG als Rechtsaufsichtsbehörde hatte dies im Zusammenhang mit einer Änderung dieser Gebührenordnung durch den Senat zwar erwogen, aber zunächst noch am Fortbestand der Gebührenordnung festgehalten, da sie der Auffassung war, dass die UHH auch auf der Grundlage einer Gebührenordnung des Senats Gebühren hätte erheben können.

248. § 1 Absatz 2 Gebührengesetz bestimmt, dass seine Vorschriften – auch die, die den Senat zum Erlass von Gebührenordnungen ermächtigen – entsprechend anzuwenden sind, wenn nach anderen Rechtsvorschriften Gebühren erhoben werden und nichts Abweichendes bestimmt ist. § 6b HmbHG sieht vor, dass die Hochschulen für Studiengänge, besondere Leistungen und die Benutzung ihrer Einrichtungen Gebühren jeweils aufgrund eigener Satzungen erheben. Damit ist der Senat gehindert, Gebührenordnungen für die Hochschulen zu erlassen. Vielmehr können und müssen die Hochschulen die Rechtsgrundlagen für die Erhebung von Gebühren durch eigenes Satzungsrecht schaffen.

Gebührensatzungen der Hochschulen statt Gebührenordnung des Senats

249. Der Rechnungshof hat beanstandet, dass die UHH Gebühren auf der Grundlage der Gebührenordnung des Senats formell rechtswidrig erhoben hat.

Er hat die UHH zum Erlass eigener Gebührensatzungen aufgefordert. Die BWFG hat er aufgefordert, die anderen Hochschulen unverzüglich auf die Notwendigkeit hinzuweisen, eigene Gebührensatzungen zu erlassen, und empfohlen, auf die anschließende Aufhebung der Gebührenordnung durch den Senat hinzuwirken.

250. BWFG und UHH haben die Umsetzung dieser Forderungen zugesagt.

Förderung der Hochschulgastronomie

Behörde für Wissenschaft, Forschung und Gleichstellung /
Studierendenwerk Hamburg AöR

Die Behörde gewährt dem Studierendenwerk Hamburg u.a. für die Hochschulgastronomie eine Zuwendung, deren Notwendigkeit und Angemessenheit sie nicht begründet hat.

Dem Studierendenwerk wurden ohne haushaltsrechtliche Legitimation Flächen zur unentgeltlichen Nutzung überlassen.

251. Das Studierendenwerk Hamburg AöR (Studierendenwerk) bietet in seinen Mensen und Cafés den Studierenden, seinen Bediensteten sowie den Hochschulangehörigen Mensaessen in sechs Preisgruppen an. Nichtstudierende haben einen Aufschlag zu zahlen. Für die Höhe der Entgelte hat der Aufsichtsrat des Studierendenwerks grundsätzlich verbindliche Richtpreise festgelegt. Bei der Festlegung dieser Richtpreise berücksichtigt das Studierendenwerk, dass ihm zur Finanzierung der Hochschulgastronomie zusätzlich zu den unter der Bedingung der Gemeinnützigkeit festgesetzten Entgelten eine Zuwendung der Behörde für Wissenschaft, Forschung und Gleichstellung (BWFG) und ein Anteil der Semesterbeiträge der Studierenden dienen. Kosten für die Überlassung genutzter Räume entstehen ihm bislang im Wesentlichen nicht.

Zuwendung für die Hochschulgastronomie

- Notwendigkeit und Angemessenheit der Zuwendung nicht begründet*
252. Die BWFG hat dem Studierendenwerk in den Jahren 2013 bis 2016 u.a. einen jährlichen „Zuschuss an den Wirtschaftsplan“ in Höhe von 1,4 Mio. Euro bewilligt. In den Bescheiden ist die Hochschulgastronomie als Zweck der Zuwendung nicht benannt und der auf sie entfallende Anteil des Zuwendungsbetrags auch nicht beziffert. Den notwendigen internen Vermerk über die Bewilligung der Zuwendung, in dem die Notwendigkeit und Angemessenheit der Zuwendung zu begründen gewesen wären, hat die BWFG nicht erstellt. Ob und inwieweit die Zuwendung der Höhe nach notwendig und angemessen ist, konnte sie deshalb nicht begründen.
253. Dass der Zuschuss auch der Förderung der Hochschulgastronomie dienen soll und dafür jährlich durchschnittlich 1,2 Mio. Euro vorgesehen sind, ergibt sich aus Ziel- und Leistungsvereinbarungen, die die BWFG und das Studierendenwerk wiederkehrend geschlossen haben. Auch die Ziel- und Leistungsvereinbarungen enthalten keine Begründung für die Höhe der Förderung der Hochschulgastronomie.

254. Der Rechnungshof hat die fehlende Konkretisierung des Zuwendungszwecks und die nicht begründete Bemessung des Zuwendungsbetrags als Verstoß gegen § 46 LHO und die dazu erlassenen VV beanstandet. Er hat die Behörde aufgefordert, in künftigen Zuwendungsverfahren diese Vorgaben zu beachten.

Der Rechnungshof hat darüber hinaus angeregt zu prüfen, ob die Zuwendung gegebenenfalls nach der Anzahl und dem Anteil der an Studierende ausgegebenen Mensaessen bemessen werden kann. Auf diese Weise könnte die Behörde zum Beispiel den absoluten Leistungszuwachs berücksichtigen, den das Studierendenwerk erbringt, und ihm zugleich einen Anreiz bieten, die studentische Nachfrage nach Essen in seinen Mensen und Cafés zu steigern und so das Gemeinnützigkeitsrisiko zu minimieren, das sich aus der Essensausgabe auch an Dritte ergibt.

Überlassung zur unentgeltlichen Nutzung

255. Für den Betrieb seiner Mensen, Cafés und Café-Shops hat das Studierendenwerk vor allem mit der Freien und Hansestadt Hamburg (FHH), aber auch unmittelbar mit einzelnen staatlichen Hochschulen und anderen Dritten privatrechtliche Verträge zur Überlassung von Räumen abgeschlossen. Soweit die FHH Vertragspartnerin des Studierendenwerks ist, sehen die Verträge grundsätzlich eine unentgeltliche Überlassung vor. In den meisten dieser Verträge ist außerdem geregelt, dass die FHH das Studierendenwerk auch von den Betriebskosten, von den Kosten der Ausstattung sowie von öffentlichen Lasten – insbesondere für die Abfallentsorgung – freihält.
256. Die unentgeltliche Überlassung von Räumen an das Studierendenwerk zum Betrieb der Hochschulgastronomie ist im Gesetz über das Studierendenwerk Hamburg (StWG) aus dem Jahr 2005 nicht geregelt und war auch weder im Haushaltsplan noch in den Haushaltsbeschlüssen ausdrücklich zugelassen. Eine Zustimmung der Bürgerschaft im Einzelfall lag ebenso wenig vor. Der Überlassung zur unentgeltlichen Nutzung fehlte damit die nach § 63 Absatz 5 in Verbindung mit § 63 Absatz 3 Satz 2 LHO notwendige haushaltsrechtliche Legitimation. Der Rechnungshof hat dies beanstandet.
257. Die BWFG hat darauf hingewirkt, dass der Entwurf des Haushaltsbeschlusses für die Haushaltsjahre 2017/2018, soweit er die Überlassung zur unentgeltlichen Nutzung betrifft, zugunsten des Studierendenwerks ergänzt wurde.
258. Die Höhe des jährlichen Nutzungswerts der unentgeltlichen Überlassung ist bei dieser Ergänzung nicht mitgeteilt worden, weil der BWFG zu diesem Zeitpunkt noch keine belastbaren Daten vorlagen.

*Unentgeltliche
Überlassung ohne
haushaltsrecht-
liche Legitimation*

Ursächlich hierfür ist insbesondere ein nicht hinreichend geordnetes Vertragswesen, da

- die Vertretung der FHH zunächst durch die Bezirksämter erfolgte, danach von der Finanzbehörde und zuletzt jedenfalls

auch von der BWFG wahrgenommen wird und darüber hinaus einzelne staatliche Hochschulen, auftretend in eigenem Namen, Vertragspartner des Studierendenwerks sind,

- für einige Überlassungen lediglich Vorverträge und Vertragsentwürfe vorliegen, das Studierendenwerk die betreffenden Mensen und Cafés aber seit längerem betreibt,
- Überlassungsverträge unangepasst geblieben sind, nachdem das Studierendenwerk Mensastandorte um Cafés und Café-Shops erweitert hat, und
- ein betriebenes Café und ein betriebener Café-Shop überhaupt nicht von einem Überlassungsvertrag erfasst sind.

Der Rechnungshof hat die BWFG aufgefordert, die Größenordnung des jährlichen Nutzungswerts gegenüber der Bürgerschaft darzulegen. Die Behörde soll des Weiteren zusammen mit den weiteren am Vertragswesen beteiligten Stellen¹ eine eindeutige Aufgabenabgrenzung vornehmen, um die bestehenden Defizite zu beheben.

Kennzahlen der Produktgruppe 248.01

*Fehlende
Kennzahlen für
Hochschul-
gastronomie*

259. Für die Produktgruppe 248.01 (Infrastruktur für Studierende und BAföG) im Aufgabenbereich 248 (Förderung des Studiums) sind im Einzelplan 3.2 Kennzahlen zum Studentischen Wohnen und zur Förderung Studierender nach dem Bundesausbildungsförderungsgesetz (BAföG), nicht hingegen für die Hochschulgastronomie ausgebracht. Ausweislich der Ziel- und Leistungsvereinbarungen (Tz. 253) hat die BWFG dem Studierendenwerk ohne Berücksichtigung der unentgeltlichen Überlassungen (Tz. 258) zuletzt für die Hochschulgastronomie jährlich rund 1,2 Mio. Euro und für das Studentische Wohnen jährlich rund 0,9 Mio. Euro zugewendet. Die Mittel, die das Studierendenwerk für die Ausbildungsförderung bewilligt, erstattet ihm die BWFG auf der Grundlage von § 2 Absatz 6 Satz 1 StWG und refinanziert diese Kosten gemäß § 56 BAföG vollständig beim Bund.
260. Der Rechnungshof hat der BWFG empfohlen, die Einführung von Kennzahlen zu prüfen, die über die Förderung der Hochschulgastronomie Auskunft geben und den Leistungszweck abbilden. In die Prüfung könnten bereits vorhandene Kennzahlen aus den Ziel- und Leistungsvereinbarungen einbezogen werden.

Stellungnahme der Verwaltung

261. Die BWFG hat die Feststellungen des Rechnungshofs anerkannt und die Umsetzung seiner Forderungen und Empfehlungen zugesagt.

¹ Die Finanzbehörde – Landesbetrieb Immobilienmanagement und Grundvermögens – als vertragschließende Stelle, die BWFG als Rechtsaufsichtsbehörde, die Hochschulen und das Studierendenwerk als Nutzer der überlassenen Liegenschaften.

Förderung Hamburger Privattheater

Kulturbehörde

Für die Förderung Hamburger Privattheater fehlt es an einer konzeptionellen Grundlage. Die Orientierung an einem externen Gutachten reicht insoweit nicht.

Fördermittel für die mehrjährige Privattheaterförderung werden ohne Förderrichtlinie vergeben.

Die zur Darstellung des Leistungszwecks und der Zielerreichung verwendeten Kennzahlen sind unzweckmäßig.

262. Die Kulturbehörde fördert neben den städtischen Bühnen auch zahlreiche in Hamburg ansässige Privattheater über Zuwendungen. In Hamburg werden 22 – gemessen an ihrer Platzkapazität größere und kleinere – Privattheater gefördert, zu denen etwa das Ernst-Deutsch-Theater (824 Plätze), Ohnsorg-Theater (484 Plätze) oder das Monsun-Theater (79 Plätze) sowie insgesamt vier Kinder- und Jugendtheater zählen.

Für die Förderung der Privattheater war im Haushaltsplan 2015/2016 ein Volumen von 8,6 Mio. Euro vorgesehen. In der Spielzeit 2013/2014 hatten die geförderten Theater rund 951.000 Besucher und damit ein größeres Publikum als die Staatstheater mit rund 855.000 Besuchern.

Förderprogramm

263. Seit der Neuordnung der Privattheaterförderung im Jahr 2008 bezuschusst die Kulturbehörde private Theater mit einer festen Spielstätte in Hamburg, die als Minimum einen regelmäßigen Spielbetrieb an mindestens drei Tagen in der Woche mit insgesamt mindestens 100 Vorstellungen im Jahr und einer Auslastung von in der Regel mindestens 50 % haben. Die Förderung besteht im Wesentlichen in
- einer mehrjährigen Förderung zum Spielbetrieb der Theater für eine vierjährige (vier Spielzeiten) oder einer zweijährigen Förderperiode (zwei Spielzeiten) sowie
 - einer Förderung von Produktionen einzelner Theaterprojekte (Produktionsförderung).
264. Dabei orientiert die Kulturbehörde ihre Förderentscheidungen insbesondere an einem zur Neuordnung eingeholten Evaluationsgutachten in der Absicht, die Privattheater „nach nachvollziehbaren,

qualitativen Kriterien zu unterstützen und die Förderpraxis damit transparenter zu gestalten“.¹

- Konzeptionelle Grundlage erforderlich*
265. Der Rechnungshof hat bemängelt, dass die Kulturbehörde ihre Förderentscheidungen im Wesentlichen auf ein Gutachten stützt und bisher keine programmatische Grundlage geschaffen hat, die die verfolgten inhaltlichen Ziele, Prioritätensetzungen, Fördervarianten und -perioden fixiert. Der Rechnungshof hält ein solches Förderprogramm für unverzichtbar.
266. Die Kulturbehörde hat zugesagt, eine konzeptionelle Grundlage für die Fördermaßnahmen zugunsten der Privattheater zu formulieren und zur Grundlage ihrer Förderpraxis zu machen.

Förderverfahren

- Förderrichtlinie für mehrjährige Förderung fehlt*
267. Während die Behörde über die Produktionsförderung auf der Grundlage der „Förderrichtlinie für Produktionen der Hamburger Privattheater“ entscheidet, existiert eine solche Richtlinie für die mehrjährige Förderung bisher nicht. Die Kulturbehörde hat in der Spielzeit 2013/2014 insgesamt 7,42 Mio. Euro für die mehrjährige Förderung und 0,22 Mio. Euro für die Produktionsförderung bewilligt. Damit hat die Kulturbehörde mehr als 95 % der Fördermittel bisher ohne eine Förderrichtlinie bewilligt.
268. Der Rechnungshof hält es für geboten, eine Förderrichtlinie für die mehrjährige Förderung zu erarbeiten. Die Kulturbehörde hat dies zugesagt.
269. Die Förderpraxis besteht aus zwei aufeinander aufbauenden Verfahren, die zunächst zu einer Vorentscheidung und später einem förmlichen Zuwendungsbescheid führen. Ausgehend von den eingereichten Anträgen der Theater entscheidet die Kulturbehörde in einem ersten Schritt über die Verteilung der Fördermittel pro Förderperiode (bei der mehrjährigen Förderung) oder über konkrete Theaterproduktionen für die nächste Spielzeit (Produktionsförderung) und gibt den begünstigten Privattheatern eine schriftliche Zusage über die Höhe ihrer Förderung. Im anschließenden Zuwendungsverfahren beantragen die Theater die zugesagten Fördersummen und die Behörde bewilligt die Fördermittel je Spielzeit bzw. bei Produktionen je Bewilligungszeitraum.
- Mehrstufiges Förderverfahren aufgeben*
270. Der Rechnungshof hat die Verwaltungspraxis der Kulturbehörde bemängelt. Ein mehrstufiges Förderverfahren mit einer Vorentscheidung über die Zusage einer Förderung über eine Förderperiode hinweg und ein daran anschließendes Zuwendungsverfahren für einen Teil dieser Förderperiode lassen im Unklaren, welche rechtliche Bedeutung der Vorentscheidung zukommen soll und welche rechtliche Verpflichtung die Kulturbehörde gegenüber den Zuwendungsempfängern dabei eingehen will. Im Ergebnis verursacht die Behörde Verfahrensunsicherheiten.

¹ Presseerklärung der Kulturbehörde vom 17. Januar 2007.

271. Die Kulturbehörde hat zugesagt, ihre bisherige Praxis mit dem Ziel der Aufgabe kritisch zu überprüfen und mit ihrer neuen Förderrichtlinie für eine Klärung des Verfahrens zu sorgen.
272. Beim Zuwendungsverfahren hat der Rechnungshof weitere Mängel festgestellt:
- Förderentscheidungen werden nicht hinreichend dokumentiert. Sowohl die Prüfung des erheblichen Interesses der Freien und Hansestadt Hamburg (FHH) an der Erfüllung des Zuwendungszwecks durch den Zuwendungsempfänger als auch die Notwendigkeit und Angemessenheit der Zuwendung (§ 46 LHO²) sind nicht vollständig nachvollziehbar.
 - Zuwendungsbescheide werden regelmäßig verspätet erlassen. Mit dem deshalb regelhaft erforderlichen Erlass von „Teilbescheiden“, auf deren Grundlage die Theater Mittel abfordern können, unterläuft die Kulturbehörde den Grundsatz, dass Zuwendungsbescheide vor Beginn des Bewilligungszeitraums bzw. dem Beginn der Maßnahme zu erlassen sind (VV Nr. 6.1 zu § 46 LHO). Zudem ist mit dieser Praxis unnötiger Verwaltungsaufwand verbunden.
 - Verwendungsnachweise werden von den Privattheatern teilweise erst mit erheblicher Verspätung eingereicht, ohne dass dies zu Konsequenzen (zum Beispiel bei der Folgeförderung) führt.
 - Für die im Rahmen der mehrjährigen Förderung für die Spielzeit 2013/2014 bewilligten Zuwendungen war bis zur Jahresmitte 2016 lediglich einer der fristgemäß vorgelegten Verwendungsnachweise geprüft.
273. Der Rechnungshof hat die Verstöße gegen das Zuwendungsrecht beanstandet. Die Kulturbehörde hat zugesagt, für ein ordnungsgemäßes Zuwendungsverfahren insbesondere hinsichtlich des fristgerechten Erlasses von Zuwendungsbescheiden und der zeitigen Prüfung von Verwendungsnachweisen Sorge zu tragen.

*Zuwendungsrecht
einhalten*

Haushaltsplanung und -steuerung

274. Im Haushaltsplan war bis zum Doppelhaushalt 2013/2014 die konkrete Fördersumme für die Privattheater ausgewiesen. Darüber hinaus wurden in den Erläuterungen des Haushaltsplans Förderbeträge einzelner Theater dargestellt.

Seit der Einführung des doppischen Haushalts 2015/2016 sind die Fördermittel für die Privattheater vollständig in den Kosten für Transferleistungen für Theater, Museen und Bibliotheken (Produktgruppe 25101) von 182 Mio. Euro (Ist 2013) aufgegangen.

² Bzw. § 44 LHO a. F.

275. Das Produkt „Privattheater“ (Produkt 5) ist mit der Zielsetzung ausgebracht, ein breites Angebot zu erhalten, die Zahl der Aufführungen der geförderten Privattheater, die Besucherzahlen und die Kostendeckungsgrade möglichst zu halten.

Im Einzelplan der Kulturbehörde waren im Haushaltsplan 2015/2016 innerhalb der Produktgruppe 25101 Theater, Museen und Bibliotheken als Kennzahlen zur Privattheaterförderung ausgewiesen:

- Besucher/-innen Hauptbühne Privattheater (Kennzahlenschlüssel B_251_01_035),
- Platzausnutzung Privattheater (B_251_01_036),
- Kostendeckungsgrad Privattheater (B_251_01_037),
- Betriebszuschuss je Besucher/in Privattheater (B_251_01_038).

*Unvollständige
Ermittlung
von Kenn-
zahlenwerten*

276. Die seit dem Haushaltsplan 2013/2014 ausgewiesenen Kennzahlenwerte beziehen sich auf eine Grundgesamtheit, die nur eine Auswahl der geförderten Theater abbildet und demzufolge auch keinen Bezug zur Gesamthöhe der für die Privattheaterförderung veranschlagten Haushaltsmittel herstellen kann. Anhand der ausgewählten Kennzahlen können keine Aussagen zur Erreichung des ausdrücklich ausgewiesenen Ziels, ein breites Angebot zu erhalten, getroffen werden.

277. Der Rechnungshof hat die Kulturbehörde aufgefordert, die Darstellung der Privattheaterförderung im Haushaltsplan und die verwandten Kennzahlen zu überprüfen sowie künftig die Daten aller geförderten Theater für die im Haushaltsplan ausgebrachten Kennzahlen vollständig zu erheben und auszubringen.

278. Die Kulturbehörde hat die Zielsetzung der Privattheaterförderung und die Anzahl der Kennzahlen mit dem Haushaltsplan 2017/2018 bereits parallel zum Prüfungsverfahren des Rechnungshofs angepasst. Diese Veränderungen setzen die haushaltsrechtlichen Anforderungen jedoch noch nicht vollständig um. Gemäß § 16 LHO dienen Ziele, Kennzahlen und Kennzahlenwerte der Beschreibung des Leistungszwecks und sind damit Grundlage für die haushaltsrechtliche Ermächtigung. Die Angaben müssen vollständig, transparent und inhaltlich richtig sein.

Die Kulturbehörde hat eine erneute Überprüfung der im Haushaltsplan dargestellten Kennzahlen daraufhin zugesichert, ob diese zur Messung der mit der Förderung von Privattheatern im Zusammenhang stehenden Ziele und Leistungen verbessert werden können. In diesem Rahmen will sie auch die Verfügbarkeit von Daten für die unterjährige Berichterstattung berücksichtigen.

Betriebe und öffentliche Unternehmen

Parkraumbewirtschaftung durch den Landesbetrieb Verkehr

Behörde für Inneres und Sport

Die Gebühreneinnahmen bleiben seit über zehn Jahren weit hinter den Möglichkeiten zurück. Das vom Senat für Ende 2007 angekündigte Parkraumbewirtschaftungskonzept liegt noch nicht vor.

279. Der Rechnungshof hatte 2006 gravierende Mängel bei der Parkraumbewirtschaftung festgestellt und die Auswirkungen auf den Haushalt der Freien und Hansestadt Hamburg dargestellt. Zugleich hatte er die seinerzeit zuständigen Behörden aufgefordert, realisierbare Ziele für die Parkraumbewirtschaftung zu entwickeln und diese in einem Parkraumbewirtschaftungskonzept zusammenzufassen.¹ Der Senat kündigte an, die Parkraumbewirtschaftung zu verbessern. Seit 2007 haben mehrere Fachbehörden – teilweise unter Beteiligung der Bezirksverwaltung – mit mehreren Projekten und Arbeitsgruppen versucht, diese Ankündigung umzusetzen. Als Folge eines Bürgerschaftlichen Ersuchens im Jahr 2012² wurden die Aufgaben der Parkraumbewirtschaftung zum 1. Januar 2013 zunächst dem Landesbetrieb Straßen, Brücken und Gewässer (LSBG) und zum 1. Mai 2014 dem zur Behörde für Inneres und Sport (BIS) gehörenden Landesbetrieb Verkehr (LBV) übertragen. Die Anzahl der Überwachungskräfte des LBV wuchs bis Ende 2015 auf rund 49³ und bis Dezember 2016 auf rund 80 Vollzeitäquivalente an.

Entwicklung der Gebühreneinnahmen

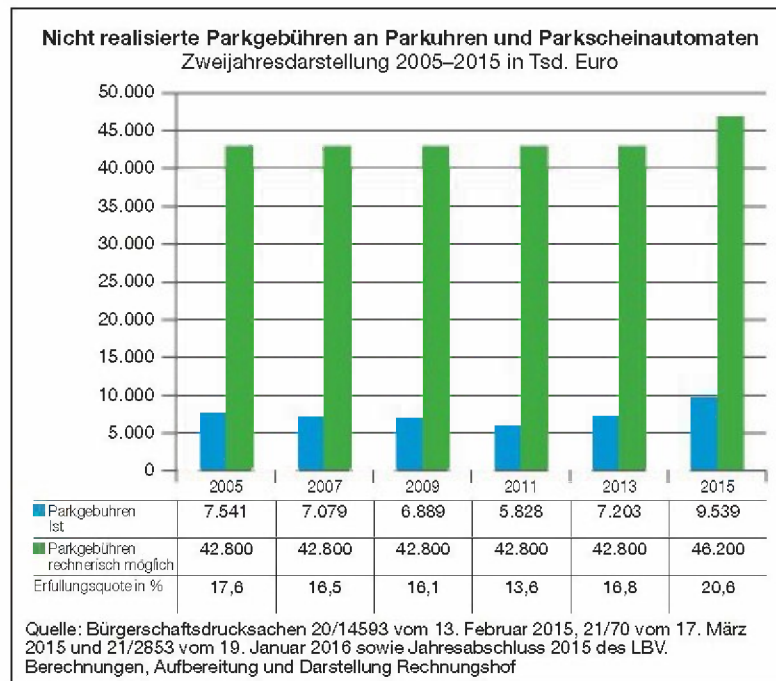
280. Die Nachschau hat ergeben, dass die an bewirtschafteten Parkständen entrichteten Ist-Gebühreneinnahmen von 2006 bis 2008 durchgehend unter den 2005 erzielten Einnahmen lagen und von 2009 bis 2011 sogar nochmals deutlich weiter abgesunken sind. Nach einer geringfügigen Steigerung in 2012 sind nennenswerte Steigerungen erst ab 2013 zu verzeichnen. Trotz einiger Bemühungen, den Überwachungsdruck zu erhöhen, sind die jährlichen

¹ Jahresbericht 2007, „Parkraumbewirtschaftung mittels Parkuhren und Parkscheinautomaten“, Tz. 266 ff.; dazu „Stellungnahme des Senats zum Jahresbericht 2007 des Rechnungshofs über die Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung der Freien und Hansestadt Hamburg mit Bemerkungen zur Haushaltsrechnung 2005“, Bürgerschaftsdrucksache 18/6204 vom 8. Mai 2007, S. 12; siehe auch Protokoll der Sitzung des Haushaltsausschusses vom 9. Oktober 2007 (Protokoll 18/71) mit Ausschussbericht an die Bürgerschaft (Bürgerschaftsdrucksache 18/7187 vom 24. Oktober 2007), Beratung und Beschluss zu Tz. 266 ff., S. 33 f.

² Bürgerschaftsdrucksache 20/6252 vom 7. Dezember 2012 „Hamburg 2020: Intensivierung der Überwachung des bewirtschafteten Parkraums zur Herstellung der Gebührengerechtigkeit und verkehrspolitischen Steuerungswirkung“.

³ Bürgerschaftsdrucksache 21/5771 vom 6. September 2016.

Ist-Gebühreneinnahmen im Ergebnis lediglich von rund 7,5 Mio. Euro (2005) auf zuletzt rund 9,5 Mio. Euro (2015) angestiegen. Dies entspricht unter Berücksichtigung der vom Rechnungshof rechnerisch ermittelten möglichen Gebühreneinnahmen von rund 42,8 Mio. Euro (bis 2014) bzw. 46,2 Mio. Euro (ab 2015) jährlich⁴ einer Erfüllungsquote von rund 18 % (2005) bzw. rund 21 % (2015). In der Zeitspanne von 2005 bis 2015 hat sich die aufgelaufene Differenz mittlerweile naturgemäß erheblich kumuliert.



Den nicht realisierten Gebühreneinnahmen können allerdings durch den LBV veranlasste Verwarn- und Bußgeldeinnahmen insoweit hinzugerechnet werden, als sie zu rund 4,3 Mio. Euro bzw. rund 52 % auf Parkverstöße an gebührenpflichtigen Parkständen entfallen.⁵ Nach den Angaben des Senats auf eine Schriftliche Kleine Anfrage⁶ sind die Einnahmen aus Verwarn- und Bußgeldern aus der Überwachung des ruhenden Verkehrs insgesamt in den Jahren 2013 bis 2015 von rund 14,1 Mio. Euro auf rund 17,4 Mio. Euro gestiegen. Auch wenn hieran alle in die Verkehrsüberwachung einbezogenen Stellen (neben dem LBV die Polizei und der Bezirkliche Ordnungsdienst) beteiligt waren, dürfte ein Teil der Zunahme auf den gestiegenen Überwachungsdruck durch den LBV entfallen.

281. Trotz der für 2015 festgestellten Entwicklung verdeutlicht die Dimension der nicht realisierten Gebühreneinnahmen weiterhin eine

⁴ Die auf der Grundlage der seinerzeit für den Betrieb der gebührenpflichtigen Parkinfrastruktur vorgegebenen Parameter rechnerisch ermittelten möglichen Gebühreneinnahmen von rund 42,8 Mio. Euro ergeben sich bei einer 100%igen und vollen Umfangs bezahlten Nutzung der Parkstände, die im Übrigen nur an Stellen und nur für Zeiten eingerichtet werden, bei denen hohe Parknachfrage besteht (vgl. Jahresbericht 2007, Tz. 269, Bürgerschaftsdrucksache 18/6204 vom 8. Mai 2007, zu Tz. 269, S. 12 sowie Bürgerschaftsdrucksache 20/7125 vom 5. März 2013).

⁵ Testierter Jahresabschluss des LBV zum 31. Dezember 2015 sowie Fallzahlen zu den in 2015 vom LBV veranlassten Verwarn- und Bußgeldverfahren.

⁶ Bürgerschaftsdrucksache 21/2853 vom 19. Januar 2016.

Diskrepanz zwischen den verkehrs-, klima- und umweltpolitischen Zielen des Senats einerseits und dem Maß der Zielerreichung andererseits. Zudem fehlen die nicht realisierten Gebühreneinnahmen bei der Förderung dieser Ziele und der Ertüchtigung bzw. Erweiterung der Parkinfrastruktur.

282. Der Rechnungshof hält es weiterhin für geboten, das sich aus dem bewirtschafteten Parkraum ergebende Einnahmepotenzial auszuschöpfen. Dazu gehört, dass die Behörde erstmals eine Zielvorgabe für die Höhe der Gebühreneinnahmen festlegt, die sich an den tatsächlichen und rechtlichen Möglichkeiten orientiert. Diese Zielvorgabe, die beabsichtigte Erfüllungsquote sowie deren Erreichung im Vorjahr sollten in den Wirtschaftsplan⁷ aufgenommen und der Überwachungsdruck insgesamt weiter intensiviert werden.
283. Nach Auffassung der BIS entsprechen die vom Rechnungshof zugrunde gelegten rechnerisch ermittelten möglichen Gebühreneinnahmen wegen bestehender Nachfrageschwankungen und der auf Parkwechselvorgänge entfallenden Zeiten nicht den Gegebenheiten im Straßenverkehr. Zudem entspreche eine 100%ige Auslastung auch nicht den verkehrspolitischen Zielsetzungen.
284. Der Rechnungshof weist darauf hin, dass die rechnerisch ermittelten möglichen Gebühreneinnahmen bei 100 %-Auslastung die monetäre Dimension der Parkraumbewirtschaftung verdeutlichen. Die Behörde sollte eine realistische Zielvorgabe festlegen (Tz. 282), bei der zum Beispiel rechtliche Rahmenbedingungen, Gegebenheiten des Straßenverkehrs wie Nachfrageschwankungen, verkehrspolitische Zielsetzungen und möglicherweise auch Modelle aus anderen Städten zu berücksichtigen sind. Die Zielvorgabe sollte entwickelt werden, um künftig besser steuern und messen zu können.

Zielvorgabe und Erfüllungsquote in den Wirtschaftsplan aufnehmen

Dies gilt erst recht vor dem Hintergrund der vom Senat beschlossenen und zum 1. Januar 2017 in Kraft getretenen Erhöhung der Parkgebühren⁸ um 20 % (Zone 1) bzw. rund 67 % (Zonen 2 und 3), da diese zu einer erheblichen Steigerung der rechnerisch ermittelten möglichen Gebühreneinnahmen⁹ führen wird.

Parkraumbewirtschaftungskonzept

285. Das vom Senat für das Jahresende 2007 zugesagte Parkraumbewirtschaftungskonzept lag auch 2016 noch nicht vor.

⁷ Vgl. Haushaltsplan der Freien und Hansestadt Hamburg für die Haushaltsjahre 2017/2018, Einzelplan 8.1, Kennzahlen der Produktgruppe 272.04 (Ablieferung durch den LBV) sowie Anlage 2.1 „Wirtschaftsplan des Landesbetriebs Verkehr (§ 106 Absatz 1 LHO)“.

⁸ Artikel 4 der Zweiten Verordnung der Behörde für Inneres und Sport zur Änderung von Gebührenordnungen vom 6. Dezember 2016 (HmbGVBl. S. 544, 548).

⁹ Der Senat hat bei Parkgebühren Ansatzsteigerungen von 2016 zu 2017 um 0,782 Mio. Euro und zu 2018 um insgesamt 1,9 Mio. Euro aus Gebietserweiterungen und Standardisierung der Parkgebühren und -zonen geplant (Wirtschaftsplan des LBV im Haushaltsplan 2017/2018, Einzelplan 8.1, Erläuterung Nr. 1.1). Laut Pressemitteilung des Senats vom 8. Dezember 2016 rechnet er aufgrund der ab 1. Januar 2017 geltenden Parkgebührenerhöhungen mit jährlichen Mehreinnahmen von 4,1 Mio. Euro.

- Parkraumbewirtschaftungskonzept seit neun Jahren überfällig*
286. Der Rechnungshof hat die Behörde aufgefordert, das Parkraumbewirtschaftungskonzept nunmehr auf der Grundlage der seit dem 1. Mai 2014 im LBV eingerichteten und mittlerweile fortentwickelten Aufbau- und Ablauforganisation sowie der sich daraus ergebenden Aufgabenverteilung in der Parkraumbewirtschaftung zu erstellen und der Bürgerschaft vorzulegen.
287. Die BIS hat geltend gemacht, dass die Bürgerschaft bereits in 2013 über einige Grundzüge der Parkraumbewirtschaftung informiert worden sei.¹⁰ Ein Konzeptentwurf des LBV befinde sich derzeit in der Qualitätssicherung und solle in den kommenden Wochen der federführenden BIS vorgelegt werden. Die Unterrichtung der Bürgerschaft sei für das erste Halbjahr 2017 vorgesehen.

Personalentwicklungskonzept

- 20 % der Personalkapazität fremdnützig eingesetzt*
288. Der LBV setzt die im Parkraum-Management tätigen Tarifbeschäftigten nicht nur in der Parkraumüberwachung, sondern bis zu 20 % ihrer Arbeitszeit auch in anderen Bereichen des LBV im Innendienst ein. Nach dem zugrunde liegenden Personalentwicklungskonzept soll dies u.a. der Weiterqualifizierung sowie der Kompensation körperlicher Belastungen und damit auch der Gesundheitsförderung dienen.
289. Der Rechnungshof kann die Argumentation im Hinblick auf die Arbeitszufriedenheit zwar grundsätzlich nachvollziehen. Allerdings bewirkt die gegenwärtige Ausprägung des Konzepts, dass Tarifbeschäftigte im rechnerischen Umfang von bis zu 16 Vollzeit-äquivalenten gerade in der schwierigen Aufbauphase nicht in der Parkraumüberwachung tätig sind, obwohl sie hierfür ausgewählt und ausweislich ihrer Arbeitsverträge auch eingestellt wurden. Der Rechnungshof hält es deshalb für angezeigt, das Personalentwicklungskonzept des LBV zu überprüfen.
290. Die BIS hat erklärt, dass das Personalentwicklungskonzept den innerbetrieblichen Interessen und den Bedürfnissen der Beschäftigten in besonderer Weise gerecht werde und zudem im Interesse der Stadt liege.
291. Der Rechnungshof hält die Überprüfung des Personalentwicklungskonzepts wegen der Bedeutung der Parkraumbewirtschaftung weiterhin für erforderlich. Da die Parkraumüberwachung im LBV von den sonst auch für ihn geltenden Personaleinsparverpflichtungen ausgenommen ist, kann der LBV mittels seines Personalentwicklungskonzepts Personallücken in anderen Bereichen, zum Beispiel bei der Fahrzeugzulassung, kompensieren. Er nimmt hierbei allerdings in Kauf, dass die Umsetzungsgeschwindigkeit beim Aufbau des Parkraum-Managements und damit die Steigerung der Überwachungsintensität und der Einnahmen aus Parkgebühren und Verkehrsordnungswidrigkeiten deutlich hinter den Möglichkeiten zurückbleiben.

¹⁰ Bürgerschaftsdrucksache 21/7125 vom 5. März 2013.

Personalbemessung

292. Der LBV hat die vom LSBG bezüglich der von den Beschäftigten zu erbringenden Kontrollleistungen dargelegten Erkenntnisse und Empfehlungen nur teilweise der von ihm für das Parkraum-Management erstellten Personalbemessung zugrunde gelegt. Darüber hinaus wird der erforderliche Personalbedarf durch den Ansatz überhöhter krankheitsbedingter Fehl- und allgemeiner Rüstzeiten sowie den Zeitansatz für das Personalentwicklungskonzept weiter verfälscht, wodurch erhebliche Pufferzeiten entstehen, die nicht für Kontrollen an den Parkständen genutzt werden. Die vom LBV angewandte Berechnungsmethode erscheint deshalb weder zur Berechnung des Personalbedarfs noch im Hinblick auf die Erreichung der verkehrs-, fiskal- und umweltpolitischen Ziele des Senats hinreichend tragfähig.
293. Der Rechnungshof hat gefordert, die Personalbemessung eingehend zu überprüfen, auf eine plausible und realitätsnahe Grundlage zu stellen und diese anschließend der Ermittlung des Personalbedarfs in den jeweiligen Überwachungsgebieten zugrunde zu legen.
294. Die BIS hat die Feststellungen im Wesentlichen anerkannt und will die Personalbemessung überprüfen.

Personalbemessung eingehend überprüfen und auf eine neue Grundlage stellen

Ablieferung an den Kernhaushalt

295. Der LBV hat von dem für das Wirtschaftsjahr 2015 vorgesehenen Ablieferungsbetrag von 13,679 Mio. Euro mangels Liquidität bisher nur 6,179 Mio. Euro an den Kernhaushalt abgeführt. Obwohl die Ablieferung bis zum 15. Dezember des jeweiligen Jahres zu erfolgen hat,¹¹ war der verbleibende Restbetrag von 7,5 Mio. Euro auch bis Anfang November 2016 noch nicht an den Kernhaushalt abgeführt. Ursächlich hierfür war, dass das Einwohner-Zentralamt die dem LBV aus der Verfolgung von Ordnungswidrigkeiten im Straßenverkehr zustehenden Verwarnungs- und Bußgelder in Höhe von 8,283 Mio. Euro trotz einer entsprechenden Vereinbarung nicht fristgerecht überwiesen hat.
296. Der Rechnungshof hat die Nichtablieferung beanstandet und die BIS aufgefordert, die bestehenden Liquiditätsengpässe des LBV schnellstmöglich zu beheben. Um eine solche Lage künftig zu vermeiden, sollte die Zahlungsabwicklung auf eine quartalsweise Abrechnung mit anschließendem Zahlungsausgleich umgestellt werden.
297. Die BIS hat darauf hingewiesen, dass sie ihr Handeln haushaltsrechtlich und buchhalterisch ordnungsgemäß abgebildet habe.

¹¹ Vgl. § 106 LHO und die dazu erlassenen Verwaltungsvorschriften sowie Haushaltsplan 2015/2016 Einzelplan 8.1 (BIS) Wirtschaftsplan LBV für die Haushaltsjahre 2015/2016 und Ergebnisplan Produktgruppe 272.04.

298. Demgegenüber weist der Rechnungshof darauf hin, dass der beanstandete haushaltsrechtliche Verstoß eingetreten ist, weil der Zahlungsausgleich entgegen § 106 LHO und den dazu erlassenen Verwaltungsvorschriften nicht bis zum 15. Dezember 2015 erfolgt ist. Die zutreffende Buchung offener Forderungen und Verbindlichkeiten beseitigt diesen haushaltsrechtlichen Verstoß nicht.

Aktenhaltung und Dokumentation

299. Die Aktenhaltung des LBV entspricht weder den für die Haltung von Papierakten noch den für die Nutzung einer elektronischen Dokumentenverwaltung festgelegten Standards. Eine detaillierte, lückenlose und für Prüfinstanzen sowie die mit der Dienst-, Rechts- und Fachaufsicht befassten Dienststellen nutzbare Übersicht über den aktuellen Akten- und Dokumentenbestand liegt nicht vor. Große Teile der akten- bzw. archivwürdigen Dokumente befanden sich entweder als elektronische Dateien außerhalb der zugelassenen Archivdokumentation bzw. Fachverfahren oder auf lokalen Rechnern bzw. in nicht vorlagefähigen Handakten der jeweiligen Bediensteten. Eine derartige Archivierungspraxis schafft nicht nur erhebliche Dokumentationslücken, sondern erschwert bzw. verhindert zeitgerechte Auskünfte nach dem Hamburgischen Transparenzgesetz sowie gegenüber der Bürgerschaft. Der LBV ist wegen des nur rudimentär vorhandenen und über eine Vielzahl von Speichermedien verteilten Akten- und Dokumentenbestands nur eingeschränkt prüffähig.

*Aktenhaltung
und Dokumen-
tation grund-
legend
verbessern*

300. Der Rechnungshof hat die Aktenhaltung des LBV beanstandet und die BIS aufgefordert, die bestehenden Defizite unverzüglich abzustellen und durch geeignete Maßnahmen dafür Sorge zu tragen, dass die bestehenden Dokumentationslücken geschlossen werden.
301. Die BIS hat die Feststellungen anerkannt und zugesagt, die notwendigen Maßnahmen zu treffen.

Hamburg Messe International GmbH

Behörde für Wirtschaft, Verkehr und Innovation /
Hamburg Messe und Congress GmbH

Die Hamburg Messe International GmbH wurde als Tochter der Hamburg Messe und Congress GmbH ohne ausreichende Eigenkapitalausstattung gegründet. Bereits zeitnah nach Gründung musste die Muttergesellschaft Darlehen zur finanziellen Unterstützung bereitstellen und später zur Abwendung einer Überschuldung teilweise auf Forderungen verzichten. Die wirtschaftliche Tragfähigkeit des von der Hamburg Messe International GmbH betriebenen Auslandsgeschäfts ist nicht nachgewiesen.

- | | | |
|------|--|---|
| 302. | Die Hamburg Messe International GmbH (HMI) wurde 2008 mit Zustimmung der Finanzbehörde und der Behörde für Wirtschaft, Verkehr und Innovation (BWVI) als 100 %-Tochter der Hamburg Messe und Congress GmbH (HMC) in der Absicht gegründet, zwei bestimmte Auslandsmessen durchführen zu können, mit denen eine Weltleitmesse ¹ der HMC und damit ihr Kerngeschäft gestärkt werden sollte. Die Eigenkapitalausstattung war jedoch unzureichend, sodass bereits ein halbes Jahr nach Gründung und noch vor Durchführung der ersten Messe ein Darlehen der Muttergesellschaft erforderlich wurde. Ende des Jahres 2009 gab die Geschäftsführung den Verlust des Stammkapitals der HMI bekannt. Kurz darauf wurden durch die HMC gewährte Darlehen mehrfach auf letztlich 350.000 Euro aufgestockt. Anschließend hat die HMC für Teile dieser Darlehen in mehreren Schritten Forderungsverzichte gegen Besserungsschein in Höhe von insgesamt 155.000 Euro ausgesprochen. | <i>Unzureichende
Eigenkapitalaus-
stattung</i> |
| 303. | Die HMI beschäftigt kein eigenes Personal, sondern bedient sich auf Grundlage eines Geschäftsbesorgungsvertrags der Ressourcen der HMC. Die Vergütung für die Geschäftsbesorgung wurde in diesem Vertrag so variabel gestaltet, dass in vielen Jahren keine bzw. keine ausreichende Vergütung in Rechnung gestellt wurde. | <i>Mängel im
Geschäftsbesor-
gungsvertrag
und Forderungs-
verzichte</i> |
| 304. | Ferner wurden über die im Vertrag vereinbarten Tätigkeiten hinaus weitere Leistungen durch die HMC erbracht, ohne dass diese wie vereinbart gesondert abgerechnet wurden. | |
| 305. | Die HMI war ohne laufende direkte und indirekte Unterstützungsleistungen der HMC nicht markt- und überlebensfähig. Die Leistungsbeziehungen zur HMC halten einem Drittvergleich nicht stand und verschleiern die wirtschaftliche Lage der HMI. | |

¹ SMM (shipbuilding, machinery & marine technology international trade fair).

- Wirtschaftliche Tragfähigkeit des Auslands-geschäfts nicht nachgewiesen*
306. Durch die intransparente Gestaltung und Umsetzung des Geschäftsbesorgungsvertrags und die Forderungsverzichte war ein Nachweis, dass das Auslandsgeschäft der HMI nicht indirekt durch öffentliche Mittel subventioniert wird, nicht möglich. Allein durch Forderungsverzichte und die Ausnutzung von weitreichenden Gestaltungsmöglichkeiten bei der Abrechnung auf Grundlage des Geschäftsbesorgungsvertrags hat sich das Ergebnis der HMC um 400.000 Euro verschlechtert und zugleich der Verlustausgleich aus öffentlichen Mitteln erhöht.
307. Die Regelungen des Geschäftsbesorgungsvertrags zwischen HMI und HMC gewährleisteten nicht die tatsächliche Abrechnung der durch Auslandsaktivitäten der HMI verursachten Kosten. Dies gilt für den Verzicht auf die Vergütung aus dem Geschäftsbesorgungsvertrag, die unvollständige Abrechnung von Leistungen der HMC an die HMI sowie die Forderungsverzichte gegen Besse-rungsschein auf die Darlehen.
308. Der Rechnungshof hat die BWVI aufgefordert, über den Aufsichts-rat der HMC bzw. in Wahrnehmung ihrer Gesellschafterfunktion bei der HMC dafür Sorge zu tragen, dass
- die im Geschäftsbesorgungsvertrag vereinbarten Vergütungen auch tatsächlich geleistet werden,
 - Leistungen der HMC zugunsten der HMI vertragsgemäß abge-rechnet werden,
 - Rückzahlungs- und Zinsbindungsfristen in die Darlehensver-träge aufgenommen werden,
 - die finanziellen Auswirkungen der Geschäftstätigkeit der HMI im Aufsichtsrat transparent dargestellt und
 - im Übrigen die wirtschaftliche Tragfähigkeit der Auslandstätig-keit der HMI nachgewiesen und künftig sichergestellt werden.
309. Die BWVI hat mitgeteilt, sie werde die Forderungen des Rech-nungshofs aufgreifen.

Bilanzanalyse Dataport 2015

Finanzbehörde / Dataport AöR

Die bilanziellen Schulden Dataports sind von 174,6 Mio. Euro auf 197,0 Mio. Euro Ende 2015 angestiegen.

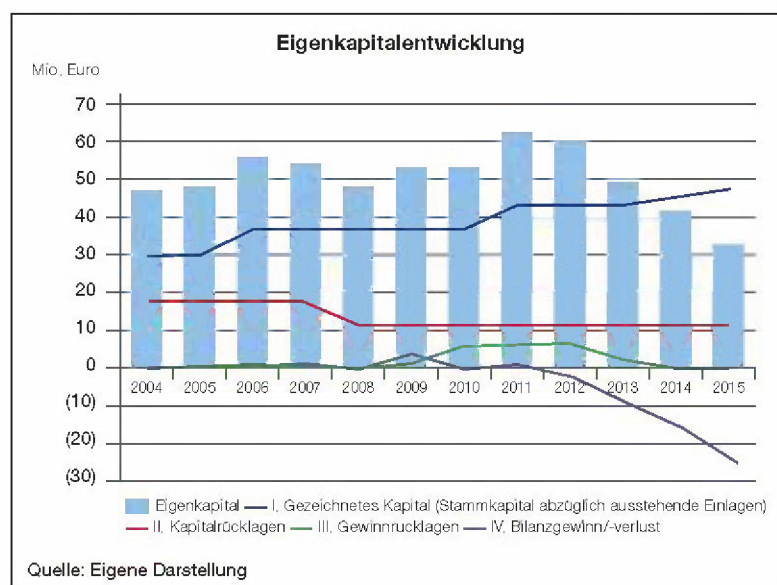
Der Anteil des Eigenkapitals am Gesamtkapital ist mit 12 % erheblich unter den Wert von 51 % zur Zeit der Gründung Dataports im Jahr 2004 gesunken.

310. Die Eigenkapitalquote Dataports ist seit 2004 (51 %) stetig gefallen, 2015 betrug sie noch 12 %.

Dataport hat diese Entwicklung mit dem Aufwand für die Konsolidierung des Rechenzentrumsbetriebs begründet.

311. Das Eigenkapital Dataports war in den Jahren 2004 bis 2011 von anfänglich 47,3 Mio. Euro auf 63,1 Mio. Euro angewachsen. Seit 2011 wurden 30 Mio. Euro Kapital aufgezehrt, sodass jetzt noch ein Betrag von 33,4 Mio. Euro ausgewiesen wird. Das Eigenkapital liegt damit 17,6 Mio. Euro unter dem Stammkapital von 51,0 Mio. Euro.

Dataport verzehrt Stammkapital (Einlagen der Trägerländer)

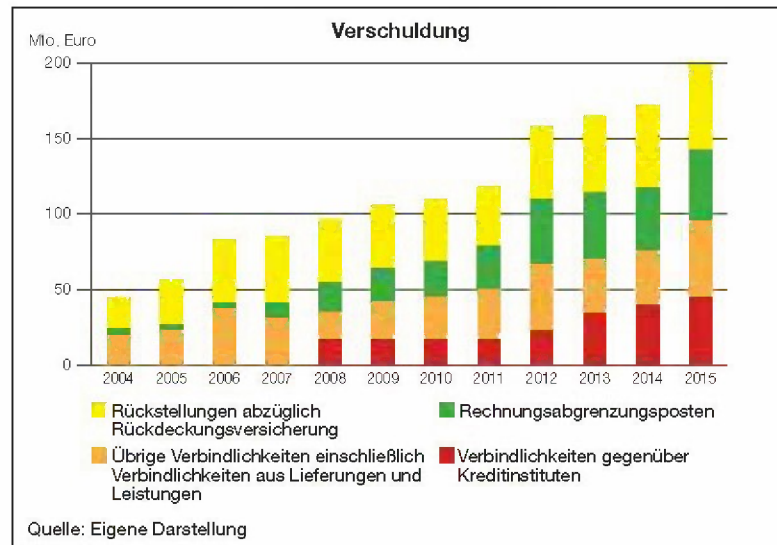


312. Die bilanziellen Schulden (Verbindlichkeiten, passive Rechnungsabgrenzungsposten und Rückstellungen) betragen 197,0 Mio. Euro¹ (Vorjahr 174,6 Mio. Euro). Verbindlichkeiten gegenüber Kreditinstituten machen 46,5 Mio. Euro (Vorjahr 38,3 Mio. Euro) aus. Die

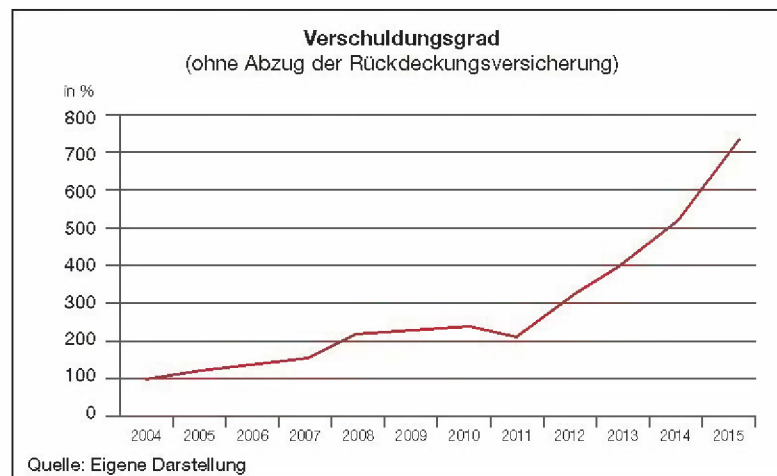
¹ Die Ansprüche aus der Rückdeckungsversicherung in Höhe von 49 Mio. Euro zur Deckung der Pensionsverpflichtungen wurden bei der Ermittlung der Verschuldung berücksichtigt.

passiven Rechnungsabgrenzungsposten in Höhe von rund 52 Mio. Euro betreffen wie im Vorjahr Vorauszahlungen der Kunden für Leistungen, die Dataport in den Folgejahren zu erbringen hat.

Verschuldung



313. Der Verschuldungsgrad ohne Abzug der Rückdeckungsversicherung ist im Geschäftsjahr 2015 von 531 % auf 736 % gestiegen.



314. Der Rechnungshof geht davon aus, dass die Finanzbehörde im Verwaltungsrat Dataports die weitere Entwicklung Dataports in Hinblick auf die Eigenkapitalausstattung sowie die Verschuldung Dataports aufmerksam beobachtet.

Gesundheit und Umwelt

Förderung von Investitionen des Universitätsklinikums Hamburg-Eppendorf

Behörde für Wissenschaft, Forschung und Gleichstellung /
Universitätsklinikum Hamburg-Eppendorf

Die pauschalen Investitionsmittel für das Universitätsklinikum Hamburg-Eppendorf werden in einem von Mehrfachbefassung und Doppelsteuerung geprägten und damit unnötig aufwendigen Verfahren gewährt.

Bei Zuwendungsbauten des Universitätsklinikums erfüllt die Behörde die baufachlichen Anforderungen nicht vollständig, weil ihr in diesem Bereich kein entsprechend qualifiziertes Personal mehr zur Verfügung steht.

Pauschale Investitionsmittel

315. Das Universitätsklinikum Hamburg-Eppendorf (UKE) erhält jährlich eine Zuwendung für kleine Investitionsbedarfe (u. a. für die Kategorien Informationstechnologie, kleine Bauten, medizinische Geräte) in den Bereichen Krankenversorgung sowie Forschung und Lehre. Die Zuwendung betrug im Jahr 2016 rund 14 Mio. Euro.
316. Die derzeitige Praxis der pauschalen Investitionsförderung beinhaltet zum einen eine Befassung durch die Beteiligungsverwaltung:
- Die Investitionsbedarfe des UKE, die mit der pauschalen Zuwendung finanziert werden, werden im Rahmen der mehrjährigen Hochschulvereinbarung sowie in den zweijährigen Ziel- und Leistungsvereinbarungen zwischen der Behörde für Wissenschaft, Forschung und Gleichstellung (BWFG) und dem UKE ausgehandelt, fließen in die Haushaltsberatungen ein und werden im Haushaltsplan ermächtigt.
 - Die Belange der Freien und Hansestadt Hamburg als Träger des UKE werden durch die vom Senat benannten Mitglieder im Kuratorium des UKE als Steuerungs- und Kontrollorgan sowie durch die Bestimmung der finanziellen Rahmendaten gesichert.
317. Zum anderen sind wegen der Nutzung des Zuwendungsverfahrens für den Transfer der Mittel zum UKE dessen Anforderungen zu erfüllen:
- Der Zuwendungsbescheid, dem als Antrag der Wirtschaftsplan des UKE zugrunde liegt, regelt zum Beispiel detailliert die In-

vestitionskategorien, deren Finanzierung die Zuwendung dient, sowie zusätzliche Anforderungen u. a. hinsichtlich erforderlicher Nachträge zum Wirtschaftsplan.

- Für den späteren Verwendungsnachweis wird u. a. ein zahlenmäßiger Nachweis und Sachbericht bei größeren Maßnahmen, ansonsten eine listenmäßige Aufstellung mit Kurzbeschreibung, Belegnummer der Buchhaltung sowie Einzelkostenaufstellung gefordert. Der Verwendungsnachweis für die pauschalen Fördermittel 2013 beinhaltet deshalb eine Einzelpostenaufstellung über 182 Seiten mit insgesamt 8.164 Einzelposten.

Nach Auskunft der BWFG hat die Verwendungsnachweisprüfung bisher kaum zu inhaltlichen Beanstandungen geführt.

<p>318.</p> <p><i>Aufwendige Mehrfachbefassung und Doppelsteuerung durch Beteiligungsverwaltung und Zuwendungsbearbeitung</i></p>	<p>Diese aufwendige Mehrfachbefassung und Doppelsteuerung entspricht nicht den mit der Verselbstständigung des UKE 2005 verfolgten Zielen, wonach u. a. ein „eigenverantwortlich wirtschaftendes Krankenhaus, das als Hochschuleinrichtung zugleich Zwecken der medizinischen Forschung und Lehre dient“¹, verwirklicht werden sollte.</p>
<p><i>Ausnahmemöglichkeiten im Zuwendungsverfahren nicht genutzt</i></p>	<p>Sie entspricht ebenfalls nicht dem Verantwortungsmodell zur Steuerung der Beteiligungsunternehmen der FHH. Das UKE – als wirtschaftlich bedeutsames Unternehmen – unterliegt zudem dem erweiterten Verantwortungsmodell und damit einer gemeinsamen Steuerung durch Fach- und Finanzbehörde.</p> <p>Die in Nr. 18.8 VV zu § 46 LHO vorgesehene Möglichkeit, bei der Förderung von hamburgischen öffentlichen Unternehmen Ausnahmen von den Vorgaben dieser VV zuzulassen, wenn die wirtschaftliche Verwendung der Zuwendung über die Wahrnehmung der Beteiligungssteuerung gewährleistet wird, hat die BWFG als Bewilligungsbehörde nicht genutzt.</p>
<p>319.</p> <p><i>Mehrfachbefassung und Doppelsteuerung durch „schlankeres“ Verfahren ersetzen</i></p>	<p>Der Rechnungshof hat der BWFG deshalb empfohlen, für die Zuwendung von pauschalen Investitionsmitteln an das UKE ein „schlankeres“ Verfahren, mit dem der bestehende rechtliche Rahmen ausgeschöpft wird, zu entwickeln und dafür Hinweise geben. So sollte der Zuwendungszweck auf den „jeweils gültigen Wirtschaftsplan“ abstellen, damit auch unterjährige Änderungen gleich einbezogen sind. Überdies sollte der Jahresabschlussprüfer stärker in eine Prüfung der Mittelverwendung und die Erstellung des Verwendungsnachweises eingebunden werden, sodass sich die BWFG bei ihrer Verwendungsnachweis-Prüfung auf Plausibilitäts- und Stichprobenprüfungen beschränken kann.</p>

Die BWFG hat zugesagt, diese Empfehlungen umzusetzen.

¹ Bürgerschaftsdrucksache 16/5760 „Neustrukturierung des Universitäts-Krankenhauses Eppendorf (UKE)“ vom 20. März 2001.

Einzelzuwendungen für größere Baumaßnahmen

Aufgaben der Bewilligungsbehörde

320. Für größere Baumaßnahmen erhält das UKE nach entsprechendem Beschluss der Bürgerschaft gesonderte Zuwendungsmittel. Der BWFG als Bewilligungsbehörde obliegen damit die für Zuwendungsbauten definierten Aufgaben, wie zum Beispiel die Prüfung der Kostenunterlagen. In dem für das UKE zuständigen Bereich verfügt die BWFG seit Verselbstständigung des UKE jedoch über keine eigenen Baufachleute mehr. Deshalb hat die Behörde – wegen begrenzter finanzieller Mittel allerdings nur in einigen Fällen – baufachlichen Sachverstand Dritter, insbesondere des Amtes für Bauordnung und Hochbau (ABH) der Behörde für Stadtentwicklung und Wohnen, hinzugezogen. Künftig sei aber beabsichtigt, hierfür Mittel im Haushaltsplan einzuwerben und ABH häufiger zu beauftragen.

321. Der Rechnungshof hat die BWFG aufgefordert, die Anforderungen an Bewilligungsbehörden künftig in jedem einzelnen Fall zu erfüllen. Da im Bereich Hochschulmedizin bei ihr derzeit keine Kompetenzen für baufachliche Aufgaben vorhanden sind, ist in dem dafür erforderlichen Umfang entsprechend den Vorgaben aus Nr. 11.2 VV-Bau ein sog. Realisierungsträger (zum Beispiel ABH) mit deren Wahrnehmung zu beauftragen. Die voraussichtlich benötigten Mittel für diese Beauftragung sind im Haushalt der BWFG einzuwerben und auch in den Entscheidungsvorlagen für das Kuratorium des UKE, den Senat und die Bürgerschaft auszuweisen.

*Anforderungen
an Bewilligungs-
behörde künftig in
jedem einzelnen
Fall erfüllen*

Die BWFG hat zugesagt, entsprechend zu verfahren.

Bedarfsdefinition bei Krankenhausbauten

322. Größere Baumaßnahmen des UKE betreffen sowohl typische Krankenhausinvestitionen als auch spezielle der Forschung und Lehre dienende Investitionen. Bei Krankenhausbauten des UKE ist bislang die Prüfung des Raumprogramms im Hinblick auf die Einhaltung spezifischer Standards für den Bedarf weitgehend unterblieben. Da dem Raumprogramm hinsichtlich der Baukosten und der künftigen Benutzungskosten eine hohe Bedeutung zukommt, ist diese Qualitätssicherung unverzichtbar.²

*Prüfung des
Raumprogramms
unverzichtbar*

Ein Maßstab hierfür könnten die von der Behörde für Gesundheit und Verbraucherschutz angewandten Standards für die Förderung vergleichbarer Investitionsvorhaben derjenigen Krankenhäuser sein, die in den hamburgischen Krankenhausplan aufgenommen sind. Dabei bleibt unbenommen, dass es über diese Standards hinausgehende Anforderungen geben kann, zum Beispiel für Forschung und Lehre.

² Jahresbericht 2016, „Aufstellung von Raumprogrammen“, Tz. 320 ff.

323. Der Rechnungshof hat die BWFG aufgefordert ein Verfahren zu entwickeln, mit dem künftig bei allen entsprechenden Vorhaben die Qualität des geplanten Raumprogramms geprüft und damit eine angemessene Bedarfsdefinition sichergestellt werden kann.

Die BWFG hat dies zugesagt.

Altlastenbearbeitung

Behörde für Umwelt und Energie

Vor dem Abschluss von Vergleichsverträgen muss die Behörde deren Zweckmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit – insbesondere unter Einbeziehung der damit verbundenen Risiken – feststellen.

Die Behörde hat vor Vertragsabschluss die Wirtschaftlichkeit von Beratungsverträgen im Vergleich zu einer Aufgabenerledigung durch eigenes Personal zu klären. Späteren Vertragsverlängerungen müssen positive Erfolgskontrollen vorausgehen.

324. Besteht der hinreichende Verdacht einer schädlichen Bodenveränderung oder einer Altlast, kann die Behörde für Umwelt und Energie (BUE) nach dem Bundes-Bodenschutzgesetz gegenüber den Pflichtigen (das sind insbesondere Verursacher und Grundstückseigentümer) anordnen, die notwendigen Untersuchungen zur Gefährdungsabschätzung durchzuführen. Zudem kann sie Maßnahmen zur Sanierungsuntersuchung und Sanierungsplanung sowie Maßnahmen zur Durchführung, Sicherung und Überwachung einer Sanierung anordnen, damit dauerhaft keine Gefahren, erhebliche Nachteile oder erhebliche Belästigungen für den Einzelnen oder die Allgemeinheit entstehen.
325. In der Freien und Hansestadt Hamburg (FHH) ist es seit längerem Praxis, diese Verpflichtungen nicht im Wege der Anordnung durchzusetzen, sondern mit Pflichtigen Verträge abzuschließen, um die erforderlichen Maßnahmen rechtssicher zu regeln.

Vergleichsverträge

326. Die BUE hat nach eigenen Angaben in den Jahren 2014 und 2015 sieben Sanierungsverträge und einen Grundstückskaufvertrag¹ geschlossen. Der Rechnungshof hat davon fünf Sanierungsverträge und den Grundstückskaufvertrag geprüft. In allen Fällen hatte es die Behörde als zweifelhaft eingeschätzt, ob eine Anordnung einer Anfechtung standgehalten hätte. In diesen Fällen hat die BUE Vergleichsverträge in der Absicht geschlossen, diese Ungewissheiten im Wege des gegenseitigen Nachgebens zu beseitigen.
327. Vergleiche dürfen nur abgeschlossen werden, wenn dies zweckmäßig und wirtschaftlich ist (§ 61 Absatz 1 Satz 2 LHO)². Die

¹ Die FHH beabsichtigt, die erforderlichen Untersuchungs- und Sanierungsmaßnahmen auf dem unentgeltlich übertragenen Grundstück selbst durchzuführen.

² Wortgleich mit § 58 LHO a. F., der für die im Jahr 2014 geschlossenen Verträge gilt.

*Zweckmäßigkeit
und Wirtschaftlichkeit
nicht festgestellt*

Zweckmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit der sechs Vergleichsverträge konnte zum Zeitpunkt des jeweiligen Vertragsschlusses seitens der Entscheidungsträger indes gar nicht fundiert festgestellt werden:

- In zwei Fällen fehlt die nach VV Nr. 2.3 zu § 61 LHO erforderliche Sachverhaltsanalyse mit Bewertung der Rechtslage und in den übrigen Fällen ist sie nicht hinreichend. So wird in den Entscheidungsvorlagen beispielsweise nicht auf den Verzicht auf weitere Inanspruchnahmen – in einem Fall auch wegen noch nicht bekannter Kontaminationen – sowie Haftungsübernahmen und -freistellungen eingegangen.
- Die nach der VV Nr. 3 zu § 61 LHO erforderliche Prüfung der Heranziehung Dritter ist in zwei Fällen nicht dokumentiert.

*Keine oder
unvollständige
Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen*

328. Fünf Vergleichsverträge beeinflussen den Haushalt der FHH. In diesen Fällen erforderliche Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen hat die BUE gar nicht oder nicht vollständig durchgeführt. So haben zum Beispiel Alternativbetrachtungen gefehlt. Auch hätten neben den Gesamtkosten der Maßnahmen die übrigen Vertragsinhalte, die finanzielle Risiken für die FHH darstellen, u. a. der Verzicht auf weitere Inanspruchnahmen, bewertet und einbezogen werden müssen.
329. Mit einem Vergleichsvertrag ist die FHH das Risiko eingegangen, den Vertragspartnern Sanierungskosten in unbestimmter Höhe erstatten zu müssen, weil zum Zeitpunkt des Vertragsschlusses die Tauglichkeit eines bestimmten Sanierungsverfahrens, für das der von den Vertragspartnern zu leistende Höchstbetrag auskömmlich gewesen wäre, noch ungeklärt war. Hintergrund war, dass die FHH bereits zu Beginn der Vertragsverhandlungen den Vertragspartnern einen Vertrag mit für diese begrenzter Kostenbeteiligung zugesagt hatte. Ohne diese frühe Zusage hätten die Vertragspartner möglicherweise eine höhere Kostenbeteiligung akzeptiert und das oben genannte Risiko hätte vermieden werden können.
330. Ein Vergleichsvertrag hat einen Gebührenverzicht zum Gegenstand, ohne dass diese Entscheidung nach Maßgabe der VV zu § 21 Gebührengesetz vom Beauftragten für den Haushalt mit Einwilligung der Finanzbehörde getroffen wurde.
331. Der Rechnungshof hat diese Mängel beanstandet und die BUE aufgefordert, künftig
 - vor dem Abschluss von Vergleichsverträgen eine zusammenfassende Darstellung von Sachverhalt, Bewertung der Rechtslage und Durchsetzbarkeit der Forderungen in angemessenem Umfang als Basis für die Beurteilung der Zweckmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit vorzunehmen und zu dokumentieren, in die insbesondere auch der Verzicht auf weitere Inanspruchnahmen einbezogen wird,
 - vor dem Abschluss von Vergleichsverträgen, die finanzwirksame Maßnahmen darstellen, angemessene Wirtschaftlichkeits-

untersuchungen mit Alternativbetrachtungen und Risikodarstellungen durchzuführen und zu dokumentieren,

- keine Vergleiche abzuschließen, deren Zweckmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit nicht auf Basis entsprechender Analysen, Prüfungen und gegebenenfalls auch Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen festgestellt werden können,
- die Entscheidungs- und Zustimmungsvorgaben der VV zu § 21 LHO zu beachten.

332. Die BUE will die Forderungen des Rechnungshofs umsetzen.

Rechtliche Beratung durch Externe

333. Wegen personeller Kapazitätsprobleme in der Rechtsabteilung hat die BUE im Januar 2010 zur Unterstützung der Altlastenbearbeitung einen Beratungsvertrag mit einer Anwaltskanzlei geschlossen. Der Vertrag ist zweimal bis Ende 2014 verlängert worden.

Weder vor Abschluss des Beratungsvertrags noch aus Anlass der Verlängerungen hat die BUE Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen – im Falle von Verlängerungen auch als Erfolgskontrollen – in Bezug auf die Alternative, die Aufgaben durch eigenes, gegebenenfalls auch befristet beschäftigtes Personal zu erledigen, durchgeführt.

Fehlende Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen und Erfolgskontrollen

Ein befristetes Arbeitsverhältnis hätte nach dem Teilzeit- und Befristungsgesetz mit oder ohne Sachgrund abgeschlossen werden können. Als sachlicher Grund wäre hier die Abarbeitung des während der unvollständigen Besetzung der Stelle vorübergehend entstandenen Bearbeitungsrückstandes im Bereich Bodenschutz, Altlasten und Flächenrecycling in Betracht gekommen.

Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen des Rechnungshofs haben insbesondere wegen des erheblichen Kostenunterschieds, aber auch unter Einbeziehung qualitativer Argumente ergeben, dass die Aufgabenerledigung durch eigenes Personal wirtschaftlicher gewesen wäre.

Aufgabenerledigung durch eigenes Personal wirtschaftlicher

334. Der Rechnungshof hat die fehlenden Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen sowie die fehlenden Erfolgskontrollen vor den Vertragsverlängerungen beanstandet und die BUE aufgefordert, künftig

- vor der Vergabe von Aufgaben an Externe immer die Variante der Erledigung durch eigenes Personal im Rahmen angemessener Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen zu prüfen und in angemessener Form zu dokumentieren und
- vor Verlängerungen externer Aufgabenwahrnehmung Erfolgskontrollen auch aufgrund von Arbeitsstichproben durchzuführen und in angemessener Form zu dokumentieren.

335. Die BUE will diesen Forderungen nachkommen.

Ordnungsmäßigkeit der Haushaltskennzahlenwerte

336. Der Rechnungshof hat für sechs Kennzahlen die Istwerte der Jahre 2014 und 2015 im Haushaltsplan-Entwurf 2017/2018, Einzelplan 6.2, Aufgabenbereich 291 „Umweltschutz“, Produktgruppe 29112 „Altlasten, Bodensch., Geolog. Dienst“, auf Ordnungsmäßigkeit überprüft:

Fehlerhafte Kennzahlen-Istwerte

Der Abgleich mit den von der BUE vorgelegten Falllisten hat ergeben, dass vier Kennzahlen-Istwerte³ nicht nachvollziehbar belegt sind und zwei Kennzahlen-Istwerte⁴ von den Falllisten abweichen.

Nach Angabe der BUE werden die Kennzahlen-Istwerte für diese sechs Kennzahlen regelhaft aus Datenbanken generiert. Da die Abfragen aufgrund technischer Probleme seinerzeit nicht funktioniert hätten, seien die Ermittlungen teilweise händisch mithilfe von Falllisten erfolgt.

Bei drei Kennzahlen⁵ werden die Istwerte zu einem Stichtag erhoben. Die stichtagbezogene Zählung berücksichtigt solche Fälle nicht, die im Berichtszeitraum bearbeitet, zu den jeweiligen Stichtagen aber bereits abgeschlossen waren. Dies ist jedoch weder aus den Definitionen der Kennzahlen eindeutig ersichtlich noch ergibt es sich aus den Erläuterungen.

337. Der Rechnungshof hat diese Mängel beanstandet und die BUE aufgefordert,
- zu überprüfen, inwieweit auch bei weiteren Kennzahlen-Istwerten Fehler auftreten,
 - darauf hinzuwirken, dass erkannte Fehler der Bürgerschaft vor ihrer Entscheidung über den Haushaltsplan 2017/2018 mitgeteilt werden,
 - die Ursachen und Fehler zum Anlass zu nehmen, ein sicheres Verfahren zu entwickeln, um künftig die richtigen Kennzahlenwerte darstellen zu können,
 - für jede Kennzahl eine Dokumentation zu erstellen, damit sie reproduziert und ihr Inhalt sowie Berechnung von Dritten in angemessener Zeit nachvollzogen werden kann,

³ 022 „Anzahl der laufenden Gefährdungsabschätzungen (inkl. Amtsermittlungen und aktuelle Schadensfälle)“, 027 „Anzahl der abgeschlossenen Gefährdungsabschätzungen gem. § 9 BBodSchG (inkl. Amtsermittlungen und aktuellen Schadensfällen)“, jeweils für 2014 und 2015.

⁴ 024 „Abgeschlossene Flächen für das Flächenrecycling pro Jahr“, 025 „In Bearbeitung befindliche Flächen für das Flächenrecycling pro Jahr“, jeweils für 2015.

⁵ 022 „Anzahl der laufenden Gefährdungsabschätzungen (inkl. Amtsermittlungen und aktuelle Schadensfälle)“, 023 „Anzahl der laufenden Sanierungen gem. BBodSchG (inkl. Betrieb, Unterhaltung und Überwachung)“, 025 „In Bearbeitung befindliche Flächen für das Flächenrecycling pro Jahr“.

- für alle Kennzahlen, die im Haushaltsplan bzw. den Quartals- und Halbjahresberichten veröffentlicht werden, zu prüfen, ob eine adäquate Qualitätssicherung erforderlich ist und diese gegebenenfalls einzurichten,

und ihr bei nicht eindeutigen Kennzahldefinitionen empfohlen, den Abgeordneten die Möglichkeit zu geben, alle Informationen zu erhalten, die für das Verständnis von Kennzahlen erforderlich sind.

338. Die BUE will dies umsetzen.

Energiemanagement für Schulen

Behörde für Umwelt und Energie / Finanzbehörde /
GMH I Gebäudemanagement Hamburg GmbH

Die Bewertung der Energieverbräuche von rund 365 Hamburger Schulen hat – trotz der schon erfolgreichen Anstrengungen der am Energiemanagement Beteiligten – ein anhand von Kenn- und Vergleichswerten ermitteltes theoretisches Sparpotenzial von jährlich rund 9 Mio. Euro ergeben. Dies entspricht rund 26 % der gesamten Energiekosten.

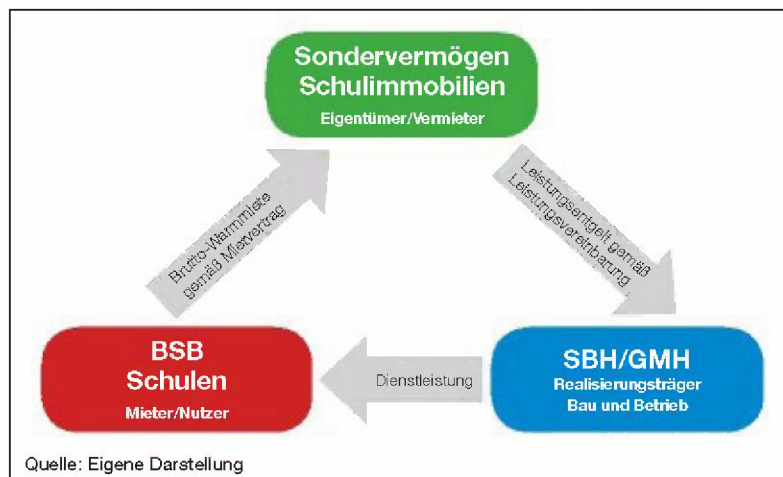
339. Für die staatlichen Schulimmobilien hat der Senat im Jahr 2012 eine Neuausrichtung von Bau und Bewirtschaftung beschlossen. Mit Wirkung zum 1. Januar 2013 wurde eine funktionale Trennung in Eigentümer (Vermieter) der Immobilien, Mieter sowie immobilienwirtschaftliche Dienstleister (Realisierungsträger) für den Bau und die Bewirtschaftung der Schulen eingeführt.¹ Derzeit werden die immobilienwirtschaftlichen Aufgaben für rund 365 Schulen vom Landesbetrieb SBH I Schulbau Hamburg (SBH) und von der GMH I Gebäudemanagement Hamburg GmbH (GMH) wahrgenommen.² Das Sondervermögen Schulimmobilien ist Eigentümer der Schulimmobilien und lässt diese durch die Dienstleister gegen Brutto-Warmmieten³ an die Behörde für Schule und Berufsbildung (BSB) vermieten. SBH und GMH erhalten für die Bewirtschaftung der Immobilien vom Sondervermögen Schulimmobilien ein Leistungsentgelt, mit dem auch die Energiekosten abgedeckt sind. Damit tragen die Realisierungsträger das Kostenrisiko für den Energieverbrauch der Schulen.

¹ Vgl. Drucksache 20/5317 Neuausrichtung von Bau und der Bewirtschaftung der staatlichen Schulimmobilien vom 18. September 2012.

² SBH betreut 315 Schulen und GMH 50. Darüber hinaus werden noch 15 Berufliche Schulen als ÖPP-Maßnahme durch eine privat organisierte Firma bewirtschaftet, die nicht Gegenstand dieser Prüfung war.

³ Kosten für Heizung, Strom und Wasser sind inbegriffen, es erfolgt keine gesonderte Abrechnung der Betriebskosten.

Für die Optimierung des Energieverbrauchs und der Energiekosten haben SBH und GMH eine gemeinsame Abteilung Energiemanagement (FM 4) eingerichtet.⁴



340. Das Energiemanagement⁵ für öffentliche Gebäude in der Freien und Hansestadt Hamburg (FHH) wird sowohl zentral als auch dezentral wahrgenommen. Gemäß der „Anordnung über Aufgaben und Aufgabenverteilung auf dem Gebiete des Energie- und Wasserverbrauchs“ (Anordnung)⁶ ist die Behörde für Umwelt und Energie (BUE) für das zentrale Energiemanagement „aller Gebäude, Einrichtungen und betriebstechnischen Anlagen des fiskalischen Vermögens der FHH“ sowie für angemietete und der Stadt zur Nutzung überlassene Gebäude und Anlagen zuständig. Dies umfasst auch das zentrale Energiemanagement des SBH als rechtlich unselbstständiger Teil der Verwaltung (LHO §106 und VV zu LHO § 106).

341. Der Rechnungshof hat die Wirksamkeit des Energiemanagements nach der Neuausrichtung von Bau und Bewirtschaftung der staatlichen Schulen anhand mehrerer Stichproben⁷ geprüft. Dabei hat sich gezeigt, dass es zwar eine Abstimmung über die Handhabung des Energiemanagements zwischen den Beteiligten gegeben hat, dies ersetzt aber nicht die erforderliche Novellierung der Anordnung, die sich insbesondere aus der Einführung des Mieter-Vermieter-Modells ergibt.

Zuständigkeiten an veränderte Strukturen der Bau- und Gebäudebewirtschaftung anpassen

Der Rechnungshof hat die BUE erneut aufgefordert, die Anordnung nunmehr kurzfristig an die veränderten Gegebenheiten anzupassen.⁸

342. Die am Energiemanagement der Schulen Beteiligten haben bereits seit vielen Jahren dazu beigetragen, dass die Energieverbräuche

Jährliche Reduzierungen der Energiekosten von rund 9 Mio. Euro möglich

⁴ GMH zahlt SBH dafür ein Entgelt.

⁵ Energiemanagement ist der ganzheitliche Prozess zur Steuerung des Energieeinsatzes mit dem Ziel, den Verbrauch und die Kosten durch effizientere Nutzung der Energie zu reduzieren (vgl. u. a. „Energiemanagementsysteme“ DIN EN ISO 50001; „Facility Management“ DIN EN 15221).

⁶ Vom 5. Februar 1970 in der ab 1. Januar 1998 geltenden Fassung.

⁷ Für die Ermittlung des Einsparpotenzials: 358 Datensätze aus der Jahresübersicht von SBH/GMH; für das Controlling: 69 Datensätze.

⁸ Vgl. Jahresbericht 2014, „Zentrales Energiemanagement für öffentliche Gebäude“, Tz. 541.

und -kosten gesenkt wurden. Dennoch hat eine Abschätzung des Rechnungshofs anhand von Kenn- und Vergleichswerten⁹ ergeben, dass von den für das Jahr 2015 laut Jahresabschluss von SBH/GMH abgerechneten Energiekosten in Höhe von 33,6 Mio. Euro¹⁰ jährlich noch rund 9 Mio. Euro¹¹ bzw. 26 % eingespart werden können. Aufgrund der unzureichenden Qualität der Datenerfassung und -aufbereitung ist das Potenzial bisher nicht vollständig und richtig ermittelt worden.¹²

*Überblick
über die
energetische
Situation der
Schulen noch
nicht ausrei-
chend*

343. Angesichts der großen Bedeutung von verlässlichen Daten als Grundlage für einen Überblick über die energetische Situation der von SBH/GMH betreuten Schulen hat der Rechnungshof gefordert,

- die Qualität der künftigen Jahresverbrauchsübersichten zu steigern,
- auf Basis dieser verbesserten Übersichten die Energiebedarfe der Schulen zu überprüfen und
- gegebenenfalls geeignete Maßnahmen einzuleiten, um das noch vorhandene Einsparpotenzial zu erschließen; für die genaue Ermittlung der wirtschaftlichen Einsparungen bedarf es erfahrungsgemäß weitergehender Untersuchungen des energetischen und baulichen Zustands der Gebäude, der technischen Anlagen, des Anlagenbetriebs sowie der Nutzungsanforderungen und des Nutzerverhaltens.

Schwachstellen beim Energiemanagement

Verbrauchsrichtwerte

344. Für die Bewirtschaftung der Schulen setzt SBH/GMH „Objektmanager“ ein, die u. a. für den Energieverbrauch und die Einhaltung der Energiekosten verantwortlich sind. Damit die Objektmanager erkennen, ob im Energiemanagement-Bereich Handlungsbedarf besteht, hat FM 4 für die unterschiedlichen Schultypen Richtwerte vorgegeben. In der folgenden Tabelle sind die SBH/GMH-Richtwerte den Vergleichswerten aus der im Jahr 2015 veröffentlichten „Bekanntmachung der Regeln für Energieverbrauchswerte und der Vergleichswerte im Nichtwohngebäudebestand“¹³ des Bundes gegenübergestellt:

⁹ Siehe „Bekanntmachung der Regeln für Energieverbrauchswerte und der Vergleichswerte im Nichtwohngebäudebestand“ vom 7. April 2015, herausgegeben vom Bundesministerium für Wirtschaft und Energie und dem Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit.

¹⁰ Jährlich ca. 21,6 Mio. Euro bei der Wärmeversorgung und ca. 12 Mio. Euro beim Strom.

¹¹ Jährlich ca. 6,1 Mio. Euro bei der Wärmeversorgung und ca. 2,9 Mio. Euro beim Strom.

¹² Die von SBH/GMH zur Verfügung gestellten Datensätze waren nur zu 84 % auswertbar, weil zum Beispiel Flächen oder Verbrauchsdaten fehlten.

¹³ Gemäß Energieeinsparverordnung (EnEV) 2014 § 19 Absatz 4.

Schultyp	SBH-Richtwerte Wärme <small>umgerechnet auf NGF (kWh/m²)</small>	Vergleichswerte des Bundes Wärme <small>bezogen auf NGF (kWh/m²)</small>	SBH-Richtwerte Strom <small>umgerechnet auf NGF (kWh/m²)</small>	Vergleichswerte des Bundes Strom <small>bezogen auf NGF (kWh/m²)</small>
Grundschule	158	90	16	10
Gymnasium	135	90	21	10
Stadtteilschule	144	90	21	10
Berufsschule	135	80	23	20
Sonderschule	205	105	21	15
Quelle: Eigene Darstellung der SBH/GMH-Richtwerte im Vergleich zu den Werten aus der Bekanntmachung des Bundes				

345. Die von SBH/GMH vorgegebenen Verbrauchsrichtwerte¹⁴ liegen deutlich über den Vergleichswerten aus der Bekanntmachung des Bundes. Laut SBH/GMH sind die Verbrauchsrichtwerte bewusst nicht zu ehrgeizig gewählt worden, um sich zunächst auf die größten Einsparpotenziale zu konzentrieren. Damit werden überhöhte Energieverbräuche allerdings nur in wenigen Fällen¹⁵ sichtbar, vielmehr wird der unzutreffende Eindruck erweckt, dass die energetische Situation der meisten Schulen gut sei. Der Anreiz zu mehr Sparsamkeit entfällt.
346. Der Rechnungshof hat die vorgegebenen Verbrauchsrichtwerte als nicht ehrgeizig genug kritisiert und SBH/GMH aufgefordert, die Vorgaben künftig an den anspruchsvolleren Vergleichswerten im Nichtwohnungsbau des Bundes auszurichten sowie empfohlen, die Richtwerte weiter zu differenzieren und für Schulen mit besonderer Ausstattung¹⁶ Anpassungsfaktoren einzuführen.

*Richtwerte für
Schulen nicht
ehrgeizig genug*

Energieverbrauchscontrolling

347. Der Rechnungshof hat kritisiert, dass bei SBH/GMH nach der fast zwei Jahre zurückliegenden Erfassung der Verbrauchszähler und der vor mehr als einem Jahr begonnenen Verbrauchsmessung noch eine Vielzahl von Unstimmigkeiten beim monatlichen Verbrauchs-Controlling vorliegen,¹⁷ die nicht durch systematische Überprüfungen erkannt und bereinigt wurden. Dadurch stehen noch keine durchgehend verlässlichen Kennwerte zur Verfügung, die für Steuerungsfunktionen beim Energieverbrauch geeignet wären. Auch in der Zusammenarbeit mit der BUE ergeben sich aufgrund fehlender Abstimmungen im Datenaustausch Fehler.
348. Der Rechnungshof hat SBH/GMH aufgefordert, den Unstimmigkeiten – gegebenenfalls gemeinsam mit der BUE – umgehend nachzugehen und sie abzustellen, damit Einsparpotenziale identifiziert werden können.

*Qualität der
Kennwerte unzu-
reichend sowie
Datenaustausch
teilweise fehlerhaft*

¹⁴ Der Rechnungshof hat die von SBH/GMH auf die Mietfläche bezogenen Werte auf die EnEV-konforme Nettogrundfläche (NGF) umgerechnet.

¹⁵ Für das Jahr 2015 lagen die mittleren auf die Nettogrundfläche bezogenen Verbräuche aller betreuten Schulen bei 138 kWh/m² für Wärme und 18,3 kWh/m² für Strom.

¹⁶ Zum Beispiel Schwimmhallen und Blockheizkraftwerke.

¹⁷ Zum Beispiel fehlende oder nicht plausible Datenerfassung, Doppelzählung von Verbräuchen durch Haupt- und Nebenzähler.

Er hat SBH/GMH ferner empfohlen, eine Erweiterung der bereits eingesetzten Computer Aided Facility Management (CAFM)-Software um das „Energiemanagement-Modul“ zu prüfen. Eine eigenständige von der BUE unabhängige Verbrauchserfassung und -auswertung könnte die Qualität des Energieverbrauchscontrollings erhöhen.

Energiekostencontrolling

349. Zur Steuerung der jährlichen Budgets für die Bewirtschaftungskosten aller Schulen (zum Beispiel für Reinigung, Ver- und Entsorgung und Wartungen) werden von SBH/GMH monatlich zusammenfassende Berichte erstellt und mit Prognosen für die zu erwartenden Jahreskosten fortgeschrieben. Dabei werden die jeweiligen Istwerte sämtlicher Vormonate mit berücksichtigt, um die Genauigkeit der Vorhersagen hinsichtlich der voraussichtlichen Einhaltung der Jahresbudgets zu steigern. Als Steuerungsgrößen verwendet SBH/GMH Zielkennzahlen¹⁸, die nicht durch die Prognosewerte überschritten werden sollen und u. a. den Objektmanagern gegebenenfalls Steuerungsbedarf signalisieren.

Die Ermittlung der Energiekosten erfolgt durch Multiplikation der monatlichen Verbrauchswerte mit Einheitspreisen.¹⁹ Die Zielkennzahlen sind dabei nicht nach Schultypen differenziert.

350. Die Gesamtkosten für Strom und Heizenergie in dem Anfang 2016 erstellten Bewirtschaftungsbericht „Dezember 2015“ weichen von den Energiekosten ab, die SBH/GMH aus den Jahresabschlussrechnungen der Energieversorger ermittelt hat. Die entsprechenden Daten sind in der folgenden Tabelle dargestellt:

Energiekosten in Mio. Euro			
Quelle	Strom	Wärme	Gesamt
Bewirtschaftungsbericht	8,3	18,7	27,1
Jahresabschlusssrechnungen	12,0	21,6	33,6
Quelle: Eigene Darstellung der von SBH zur Verfügung gestellten Daten			

Budgetsteuerung noch unzureichend

Die erhebliche Differenz von rund 20 % bei den beiden Jahresbetrachtungen zeigt, dass die Bewirtschaftungsberichte derzeit noch zu fehlerhaft sind, um eine ausreichend genaue Budgetsteuerung zu ermöglichen. Ursächlich hierfür sind die vorhandenen Ungenauigkeiten zum Beispiel bei den zugrunde liegenden Verbrauchsdaten sowie der fehlenden Differenzierung bei den Schultypen und den Energiepreiskonditionen.

351. Der Rechnungshof hat SBH/GMH deshalb aufgefordert zu prüfen, wie das Energiekostencontrolling soweit zu präzisieren ist, dass

¹⁸ Die Zielkennzahlen werden in Euro je Quadratmeter Mietfläche und Jahr angegeben.

¹⁹ Pauschalierte Einheitspreise für die jeweilige Energieart, unabhängig von der Schulform sowie tarifären Besonderheiten wie zum Beispiel verbrauchsunabhängige Leistungspreise.

es künftig für das Energiemanagement und die Budgetsteuerung wirkungsvoller genutzt werden kann. Er hat dazu empfohlen,

- analog den Verbrauchsrichtwerten auch in den Bewirtschaftungsberichten Energiekostenrichtwerte künftig nach den unterschiedlichen Schultypen festzulegen und
- bei der Kostenberechnung auch Leistungsanteile beim Strom- und Fernwärmebezug einzubeziehen.

Stellungnahme der geprüften Stellen

352. Die geprüften Stellen haben die festgestellten Sachverhalte anerkannt und zugesagt, den Forderungen nachzukommen sowie die Empfehlungen zu prüfen.

Energiemanagement

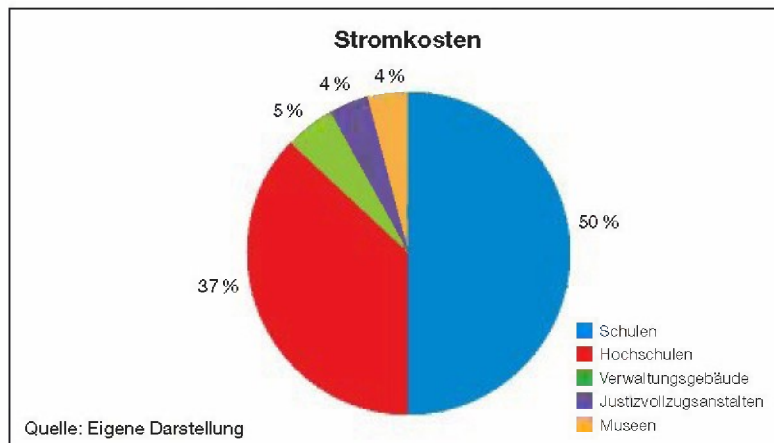
Behörde für Umwelt und Energie

Ein strukturiert organisiertes Energiemanagement führt zu einer Erhöhung der Wirtschaftlichkeit des Gebäudebetriebs, hilft die Betriebskosten zu senken und unterstützt zudem die Klimaschutzziele des Senats.

353. Energiemanagement als Daueraufgabe ist nicht nur für den Klimaschutz wichtig, sondern trägt auch zu einer Entlastung des Hamburger Haushalts durch die Reduzierung der Strom- und Heizungskosten der öffentlichen Gebäude bei.¹ Dies belegen die vom Rechnungshof seit 2012 durchgeführten Prüfungen in ausgewählten Justizvollzugsanstalten², Hochschulen³, Verwaltungsgebäuden⁴, Museen⁵ und Schulen⁶ sowie beim zentralen Energiemanagement für öffentliche Gebäude⁷ der Behörde für Umwelt und Energie (BUE). Untersucht wurden dabei insbesondere die Organisation des Energiemanagements und die Effizienz/Effektivität beim Umgang mit Energie.

Kosteneinsparpotenziale

354. Mit seinen Prüfungen hat der Rechnungshof Energiekosten in Höhe von rund 53 Mio. Euro erfasst. Die folgenden Grafiken zeigen, wie sich die Kostenanteile für Strom und Wärme prozentual auf die unterschiedlichen Nutzungsobjekte verteilen:



¹ Jahresbericht 2012, „Nachhaltigkeit im staatlichen Handeln“, Tz. 39.

² Jahresbericht 2012, „Energiemanagement der Justizvollzugsanstalten“, Tzn. 168 bis 180.

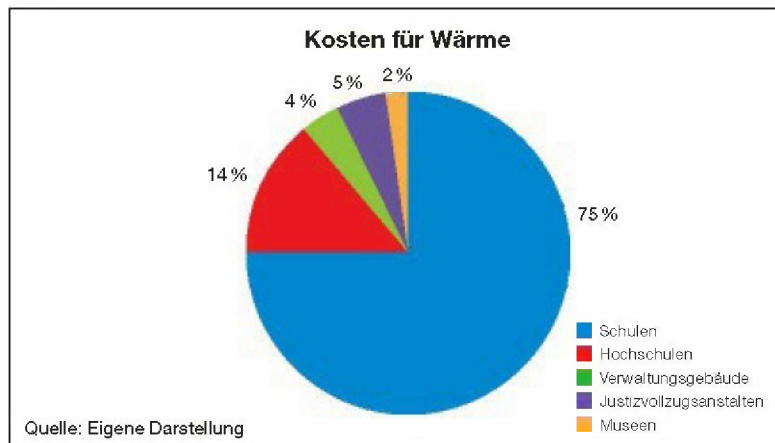
³ Jahresbericht 2014, „Energiemanagement der Hochschulen“, Tzn. 549 bis 556.

⁴ Jahresbericht 2015, „Energiemanagement für Verwaltungsgebäude“, Tzn. 406 bis 415.

⁵ Jahresbericht 2016, „Energiemanagement für Museen“, Tzn. 378 bis 390.

⁶ Tzn. 339 bis 352.

⁷ Jahresbericht 2014, „Zentrales Energiemanagement für öffentliche Gebäude“, Tzn. 532 bis 548. Jahresbericht 2014, „Zentrales Energiemanagement für öffentliche Gebäude“, Tzn. 532 bis 548.



Der Rechnungshof hat auf Basis von Energieausweisen oder Vergleichsrechnungen gemäß Energieeinsparverordnung errechnet, dass jährlich bis zu 5 Mio. Euro der Stromkosten und 7 Mio. Euro der Wärmekosten eingespart werden können:

Geprüfte Stellen	Stromkosten (Euro)	Einsparung (Euro)	(%)	Wärmekosten (Euro)	Einsparung (Euro)	(%)
Justizvollzugsanstalten	1.000.000	100.000	10	1.400.000	100.000	7
Hochschulen	9.000.000	1.150.000	13	4.000.000	580.000	15
Verwaltungsgebäude	1.300.000	413.000	32	1.200.000	207.500	17
Museen	8290.000	265.000	32	500.000	75.000	15
Schulen	12.000.000	2.880.000	24	21.600.000	6.150.000	28
Summe	24.129.000	4.808.000	20	28.700.000	7.112.500	25

Quelle: Eigene Darstellung

Im Ergebnis sind demnach Einsparungen in Höhe von rund 12 Mio. Euro bzw. rund 23 % der Energiegesamtkosten jährlich möglich.

*12 Mio. Euro
Einsparungen
jährlich durch
Energiemanagement möglich*

355. Der Rechnungshof hat kritisiert, dass die geprüften Stellen ihre Einsparpotenziale überwiegend nicht systematisch ermittelt, keinen gezielten Handlungsbedarf formuliert und keine entsprechenden Energiesparmaßnahmen ergriffen haben.

Organisatorischer Rahmen

356. Das Energiemanagement wird einerseits zentral von der BUE, andererseits dezentral von den Fachbehörden wahrgenommen. Die BUE ist dabei vor allem für Aufgaben zuständig, die eine hohe Fachkompetenz erfordern,⁸ und veröffentlicht Vorgaben (zum Beispiel technische Anweisungen), die die operativ agierenden Dienststellen für ihr dezentrales Energiemanagement vor Ort zu

⁸ Zum Beispiel die zentrale Energiebeschaffung und das Energievertragsmanagement, die übergeordnete Überwachung der Betriebsführung der Hamburger Dienststellen hinsichtlich Wirtschaftlichkeit, die zentrale Verbrauchsdatenanalyse, das Erstellen technischer Anweisungen sowie die Durchführung komplexer technischer Beratungen.

beachten haben.⁹ Näheres regelt die „Anordnung über Aufgaben und Aufgabenverteilung auf dem Gebiete des Energie- und Wasserverbrauchs“, die zuletzt 1998 überarbeitet wurde.

*Unklare
Aufgabenver-
teilung durch
veränderte
Verwaltungs-
strukturen*

357. Die geprüften Stellen¹⁰ definieren ihre Energiemanagement-Aufgaben inzwischen uneinheitlich und gehen auch nicht in gleicher Weise damit um. Insgesamt zeigt sich, dass die Aufgabenverteilungen der am Energiemanagement Beteiligten nach den zahlreichen Umorganisationen in der Verwaltung (zum Beispiel Auslagerung der Museen in Stiftungen) derzeit nicht immer klar genug abgegrenzt sind, wodurch es zu Reibungsverlusten zwischen den Verantwortungsbereichen kommt und Einsparpotenziale nicht immer erkannt und genutzt werden. Hierauf hatte der Rechnungshof bereits im Jahr 2006 hingewiesen und gefordert, dem Energiemanagement künftig bereits zu Beginn einer Umorganisation die nötige Aufmerksamkeit zu widmen.¹¹
358. Der Rechnungshof hat die BUE im Jahr 2014 aufgefordert, die Schnittstellen zu definieren, die inzwischen entstandenen Unklarheiten bei der Aufgabenverteilung zu beseitigen und eine entsprechende Aktualisierung der Regelung über die Aufgaben und die Aufgabenverteilung beim Energiemanagement vorzunehmen. Die Anordnung muss an das neue System (Mieter-Vermieter-Modell) angepasst werden, damit die im Energiemanagement liegenden Einsparpotenziale künftig optimal ausgeschöpft werden können.

Für das Energiemanagement der Schulen haben sich die BUE, der Landesbetrieb SBH I Schulbau Hamburg und GMH I Gebäudemanagement Hamburg GmbH inzwischen auf eine gegenüber der „Anordnung“ teilweise abweichenden Aufgabenabgrenzung geeinigt (Tz. 341).

Der Rechnungshof empfiehlt, das Energievertragsmanagement weiterhin zentral zu organisieren, um günstigere Konditionen vereinbaren zu können.

Operatives Energiemanagement

*Optimierungs-
potenzial im
operativen
Energie-
management
vorhanden*

359. Neben einer Verbesserung der organisatorischen „Leitplanken“ lassen sich auch Fehlentwicklungen in den einzelnen Aufgaben-segmenten des Energiemanagements verhindern und die Steuerung des Energieverbrauchs und der Energiekosten insoweit optimieren. Der Rechnungshof hat die geprüften Stellen – soweit betroffen – dazu aufgefordert,

⁹ Zum Beispiel Erfassung der Verbrauchsdaten und deren Meldung an die BUE, Überprüfung der Energieverbräuche und -kosten, Betrieb der energetischen Anlagen, Veranlassung von Schulungen für die Anlagenbediener.

¹⁰ Das Spektrum reicht von den Museen, die zum großen Teil über denkmalgeschützte Gebäude verfügen, bis hin zu den Strafvollzugsanstalten, die kaum Einfluss auf ihre „Nutzer“ haben, von den überwiegend hochtechnisierten Hochschulbauten bis zu den nur noch von Privaten angemieteten Verwaltungsgebäuden und den zum Teil privatrechtlich ausgelagerten Schulen.

¹¹ Jahresbericht 2006, „Energiemanagement“, Tzn. 26 bis 33.

- angemessene Energie-Verbrauchsrichtwerte vorzugeben;
- Umsetzungskonzepte für die Mess- und Zählerausstattungen zu entwickeln, um künftig die zumeist unzureichende Datenbasis zu verbreitern und durch eine hinreichend genaue Verbrauchserfassung zur konkreten Identifikation von Einsparbereichen beizutragen sowie verlässliche Evaluierungen von Sparmaßnahmen zu ermöglichen;
- das Energieverbrauchs- und Energiekostencontrolling vor allem bei der Erfassung, Auswertung und Pflege der Energiedaten im Wärmebereich zu verbessern sowie wegen der im Vergleich zu den Wärmepreisen etwa dreifach höheren Strompreise und des zunehmenden Verbrauchs die Einführung eines Stromcontrollings zu prüfen;
- bei der Betriebsführung die Angemessenheit der Fernwärmeauslastungen zu überprüfen und gegebenenfalls anzupassen, um den verbrauchsunabhängigen Leistungsanteil der Energiekosten und damit die Heizkosten zu senken. Zudem sollte geprüft werden, welchen Einsparbeitrag eine Modernisierung der teilweise veralteten und nicht optimal genutzten Gebäudeleittechnik leisten kann. Ferner sollten der Schulungsbedarf der Anlagenbediener in Bezug auf die Gebäudeleittechnik ermittelt und entsprechende Schulungen organisiert werden;
- zu prüfen, welche zusätzliche Maßnahmen zur Beeinflussung des Nutzerverhaltens ergriffen werden sollten, um die Motivation der Nutzer zu steigern, mit Energie bewusster umzugehen und den Verbrauch und die Kosten zu senken.

Fazit

360. Der Verkauf der städtischen Verwaltungsgebäude an private Dritte hat gezeigt, dass eine Veräußerung aus energetischer Sicht nicht von Vorteil ist, weil die Eingriffsmöglichkeiten der „Mieter“ vor allem bezüglich der Initiierung und Durchführung energiesparender Maßnahmen stark eingeschränkt sind.

Das vom Senat geplante professionelle Gebäudemanagement (Mieter-Vermieter-Modell) muss die Implementierung des Energiemanagements in allen Bereichen der Verwaltung berücksichtigen, wie dies mit dem Energiemanagement für Schulen begonnen wurde.

Energiemanagement in Mieter-Vermieter-Modell implementieren

Bauen und Erhalten

Städtebauliche Verträge

Behörde für Stadtentwicklung und Wohnen /
Bezirksämter / Finanzbehörde

Nicht in allen Fällen sind mit den Vertragspartnern (Planungsbegünstigten) Kosten-erstattungen für den entstandenen Verwaltungsaufwand vereinbart worden.

Die Einhaltung der vertraglich vereinbarten Verpflichtungen wurde nicht von allen geprüften Dienststellen überwacht.

Die Instrumente zur Sicherung einer vertragskonformen Vorhabenrealisierung wurden nicht ausreichend genutzt.

361. Städtebauliche Verträge sind ein Instrument der Verwaltung, um städtische Zielsetzungen, zum Beispiel die Herstellung öffentlicher Wegeverbindungen oder den Bau von Kindertagesstätten, in Zusammenarbeit mit privaten Investoren umzusetzen. Der Rechnungshof hat 170 städtebauliche Verträge aus den Jahren 2005 bis Mitte 2015, die durch die Bezirksämter und die Behörde für Stadtentwicklung und Wohnen (BSW) im Zusammenhang mit Bebauungsplanverfahren nach §§ 11 und 12 Baugesetzbuch oder Befreiungen nach § 31 Baugesetzbuch geschlossen worden sind, geprüft.

Kostenerstattung

*Verzicht auf
mögliche
Einnahmen*

362. Bei der Verhandlung und dem Abschluss von städtebaulichen Verträgen entsteht Verwaltungsaufwand, dessen Kosten – soweit es sich um Aufwand für interne Verwaltungsabläufe handelt – in städtebauliche Vereinbarungen einbezogen werden dürfen. Drei der acht geprüften Stellen haben die Erstattung der internen Verwaltungskosten bisher in den städtebaulichen Verträgen vereinbart. Ein weiteres Bezirksamt hat die Höhe der internen Verwaltungskosten bei der Vertragserstellung über mehrere Jahre ermittelt und will die Erstattung dieser Kosten künftig in den städtebaulichen Verträgen vereinbaren.

Der erstattungsfähige Verwaltungsaufwand bei der Bearbeitung von städtebaulichen Verträgen liegt nach Ermittlungen von vier Bezirksämtern zwischen 1.000 und 12.000 Euro pro Vertrag.

363. Der Rechnungshof hat den Verzicht auf mögliche Einnahmen beanstandet und die Bezirksämter und die BSW aufgefordert, entsprechend dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit nach § 7 Absatz 1 LHO künftig die Übernahme der erstattungs-

fähigen internen Verwaltungskosten in den städtebaulichen Verträgen zu vereinbaren und entsprechende Beträge zu erheben.

364. Von den geprüften Stellen haben nur das Bezirksamt Wandsbek und die BSW den Standpunkt vertreten, die Vereinbarung der Verwaltungskostenerstattung könne den Abschluss von städtebaulichen Verträgen behindern und so gegebenenfalls geplante Wohnungsbauvorhaben gefährden. Die BSW verweist hierzu auf eine Erörterung in der Senatskommission für Stadtentwicklung und Wohnungsbau anlässlich der im Jahr 2014 beschlossenen „Regelungen zur Kostenbeteiligung in der Bauleitplanung“, nach der bei einer Abwägung die Beschleunigung des Wohnungsbaus gegenüber der Einnahmeerzielung im Vordergrund zu stehen habe.
365. Nach Prüfung des Rechnungshofs gab es keinen Fall, in dem sich die beabsichtigte Vereinbarung über eine Verwaltungskostenerstattung negativ auf den Vertragsabschluss ausgewirkt hat.

Zudem ist der Rechnungshof der Auffassung, dass die Höhe der erstattungsfähigen Verwaltungskosten in Relation zu den Investitionssummen der Projekte regelmäßig so gering ist, dass nicht zu befürchten ist, die Erhebung der Verwaltungskostenerstattung könnte bei den Investoren dazu führen, von der Realisierung eines geplanten Projekts Abstand zu nehmen. Gleichwohl handelt es sich bei den möglichen Verwaltungskostenerstattungen in der Größenordnung von mehreren zehntausend Euro jährlich um realisierbare Einnahmen für die Freie und Hansestadt Hamburg (FHH).

Umsetzung der Vertragsinhalte

366. Mit städtebaulichen Verträgen sollen u. a. die Umsetzung und die Finanzierung städtebaulicher Ziele geregelt werden. Die Vorhabenträger sind in der Regel Planungsbegünstigte und verpflichten sich mit der Unterzeichnung des Vertrags zur Kostenübernahme und Durchführung des Vorhabens entsprechend der getroffenen Regelungen.
367. Der Rechnungshof hat festgestellt, dass nicht zu allen Verträgen dokumentiert war, ob die vertraglich vereinbarten Verpflichtungen umgesetzt worden sind bzw. deren Umsetzung kontrolliert worden ist.

Der Rechnungshof hat dies beanstandet und die betreffenden Bezirksämter aufgefordert, bei der Organisation der Aufgabenerledigung gemäß § 7 Absatz 1 LHO einen strukturierten Prozess zu etablieren, der sicherstellt, dass die Einhaltung aller vertraglichen Verpflichtungen zukünftig effizient überwacht wird. Er hat den Bezirksämtern empfohlen, die sich bereits in einigen Bezirksämtern bewährten Prozesse zu übernehmen.

Teilweise kein strukturierter Prozess zur Überwachung der Vorhabenumsetzung

Sanktionsmöglichkeiten

368. Vertragsstrafen sind ein wichtiges Instrument, um eine vertragskonforme Vorhabenrealisierung zu sichern. Um Forderungen aus

Teilweise keine Sanktionsmöglichkeiten

städtebaulichen Verträgen sofort vollstrecken zu können, besteht darüber hinaus gemäß § 61 Absatz 1 Hamburgisches Verwaltungsvorgangsgesetz die Möglichkeit, dass sich Vertragschließende der sofortigen Vollstreckung unterwerfen (sog. Unterwerfungsklausel). Damit entfällt Verwaltungsaufwand bei der Durchsetzung der Vertragserfüllung. Der Rechnungshof hat festgestellt, dass in rund 25 % der eingesehenen städtebaulichen Verträge keine Vertragsstrafen vereinbart waren. In einigen Verträgen mit Vertragsstrafe fehlte die Unterwerfungsklausel.

369. Der Rechnungshof hat beanstandet, dass entgegen den Verwaltungsvorschriften zu § 37 LHO die Ansprüche der FHH nicht durch Vertragsstrafen gesichert worden sind. Er erkennt an, dass die Inhalte von städtebaulichen Verträgen jeweils im Einzelfall und in Abhängigkeit von den örtlichen Gegebenheiten ausgehandelt werden müssen. Dennoch ist die Sicherung der Ansprüche der FHH von besonderer Bedeutung. Der Rechnungshof hat die Bezirksämter und die BSW daher aufgefordert, in städtebaulichen Verträgen grundsätzlich Vertragsstrafen und die sofortige Vollstreckbarkeit zu vereinbaren.

Stellungnahme der Verwaltung

370. Hinsichtlich der Kostenerstattung halten die BSW und das Bezirksamt Wandsbek an ihren Bedenken fest (Tz. 364).

Im Übrigen haben die geprüften Stellen die Beanstandungen anerkannt und zugesagt, die Forderungen des Rechnungshofs umzusetzen.

Rahmenverträge für die Unterhaltung von Straßenbegleitgrün und Straßengräben

Bezirksämter / Finanzbehörde

Die Rahmenverträge wurden ohne vorherige Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen abgeschlossen.

Bei den Vergabeverfahren für die Unterhaltungsarbeiten wurden die einschlägigen Vorschriften nicht beachtet. Weitere Mängel traten beim Abruf der Leistungen sowie bei der Rechnungsprüfung auf.

371. Die Bezirksämter sind u.a. zuständig für die Unterhaltung von Straßengräben und Straßenbegleitgrün. Das Auftragsvolumen für diese Arbeiten betrug im Jahr 2014 ca. 1,6 Mio. Euro.¹

Reinigungs- und Mäharbeiten am Straßenbegleitgrün und an den Straßengräben werden während der Vegetationsperiode in Abhängigkeit von der Witterung und den verfügbaren Mitteln mehrfach ausgeführt. Die Bezirksämter schlossen hierzu überwiegend Rahmenverträge, durch die sich die Auftragnehmer für eine bestimmte Zeit verpflichten, definierte Leistungen auf Abruf zu den im Rahmenvertrag festgelegten Bedingungen auszuführen.

Wirtschaftlichkeitsbetrachtung

372. Nach den Verwaltungsvorschriften über die Durchführung von Bauaufgaben der Freien und Hansestadt Hamburg (VV-Bau) sollen Rahmenverträge nur abgeschlossen werden, wenn ihre Gesamtkosten geringer sind als die Gesamtkosten entsprechender Einzelvergaben. Vor ihrem Abschluss muss immer eine Betrachtung zur Wirtschaftlichkeit vorgenommen werden.² Die Bezirksämter stellten vor dem Abschluss der Rahmenverträge diese Betrachtungen nicht an.

Keine Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen

Der Rechnungshof hatte bereits in seinen Jahresberichten „Zeitverträge für Bauleistungen“³ gefordert, die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit (§ 7 LHO) zu beachten und die Wirtschaftlichkeit der beabsichtigten Verfahrensweise festzustellen.

¹ Quelle: eigene Erhebungen des Rechnungshofs.

² Näheres zum Verfahren ist in den VV-Bau unter 6.4.3 geregelt.

³ Jahresbericht 2000, Tzn. 266 bis 267, sowie Jahresbericht 2014, Tz. 558.

Der Rechnungshof hat die Bezirksämter erneut aufgefordert, künftig vor dem Abschluss von Rahmenverträgen Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen vorzunehmen.

Aufstellung und Anwendung der Rahmenverträge

- | | |
|---|--|
| <i>Spezialvorschriften für Rahmenverträge nicht beachtet</i> | <p>373. Folgende Mängel traten bei der Aufstellung der Rahmenverträge auf:</p> <ul style="list-style-type: none"> – Die speziellen Vorschriften der VV-Bau für Rahmenverträge wurden nicht beachtet. – Verbindliche Vertragsvorlagen für die Vergabeverfahren wurden geändert. – Leistungsbeschreibungen enthielten nicht nur Reinigungs- oder Mäharbeiten, sondern auch darüber hinausgehende Leistungen beispielsweise zur Gefahrenabwehr. – Obwohl nach den vergaberechtlichen Bestimmungen Bauleistungen u. a. in der Menge aufgeteilt zu vergeben sind, wurden die Leistungen nicht in allen Bezirksämtern in Teillosten ausgeschrieben. – In Vergabevermerken waren oftmals die einzelnen Schritte der Vergabeverfahren nicht nachvollziehbar dokumentiert. |
| <p><i>Leistungen mündlich beauftragt</i></p> | <p>374. Die Bezirksämter riefen die Leistungen aus den Rahmenverträgen nicht mit schriftlichen Einzelaufträgen, sondern in der Regel mündlich ab. Veränderungen des Leistungsumfangs nach Abschluss des Rahmenvertrags wurden ebenfalls nicht schriftlich beauftragt.</p> |
| <p><i>Rechnungen nicht ordnungsgemäß geprüft</i></p> | <p>375. Den Rechnungen waren zum Teil weder die zahlungsbegründenden Unterlagen (wie zum Beispiel Aufmaße und Leistungsnachweise zum Zeitpunkt der Leistung) vollständig beigelegt noch wurden sie in allen Fällen vor der Anordnung von Zahlungen unter Beachtung der kassenrechtlichen Bestimmungen geprüft.</p> <p>Daher kann nicht ausgeschlossen werden, dass es zu ungerechtfertigten Zahlungen und demzufolge zu Verstößen gegen den Grundsatz einer wirtschaftlichen und sparsamen Verwaltung⁴ gekommen ist. Der Rechnungshof hat die nicht ordnungsgemäße Rechnungsprüfung beanstandet.</p> |
| <p><i>Verwaltungsfachwissen nicht ausreichend vorhanden</i></p> | <p>376. Nach den Feststellungen des Rechnungshofs verfügten die geprüften Stellen nicht durchgehend über das nötige Verwaltungsfachwissen, um Vergabeverfahren für Rahmenverträge und die Vertragsabwicklung sowie die Rechnungsprüfung ordnungsgemäß durchführen zu können.</p> |

⁴ § 37 Absatz 4 LHO bzw. § 34 Absatz 3 LHO a.F.

377. Der Rechnungshof hat die Bezirksämter aufgefordert, künftig
- bei den Vergabeverfahren für Rahmenverträge und dem Abruf von Leistungen aus den Rahmenverträgen die einschlägigen Bestimmungen zu beachten,
 - bei der Prüfung von Rechnungen nach den kassenrechtlichen Bestimmungen zu verfahren,
 - die mit Vergabethemen befassten Beschäftigten der Bezirksämter auf die Verpflichtung zur Beachtung der vergaberechtlichen Bestimmungen insbesondere der VV-Bau hinzuweisen und
 - zu prüfen, ob in Anbetracht der bestehenden Unklarheiten hinsichtlich Vorbereitung und Abschluss von Rahmenverträgen spezielle Schulungsmaßnahmen für die Beschäftigten angeboten werden oder ob diese speziellen Vergabethemen künftig an zentraler Stelle bearbeitet werden sollten.
378. Die Bezirksämter haben zugesagt, die Forderungen des Rechnungshofs umzusetzen.

*Hamburgisches
Regelwerk
beachten*

Sanierung des Mahnmals St. Nikolai

Bezirksamt Hamburg-Mitte / Finanzbehörde

Bei der Sanierung des Mahnmals St. Nikolai ist es zu einer Vielzahl von Vergabeverstößen gekommen.

379. Die Ruine der ehemaligen Hauptkirche St. Nikolai ist als Mahnmal den Opfern von Krieg und Gewaltherrschaft zwischen 1933 und 1945 gewidmet und ein eingetragenes Denkmal. Das Bezirksamt Hamburg-Mitte (Bezirksamt) trägt die Verantwortung für dessen Instandhaltung und Instandsetzung aufgrund eines Vertrags aus dem Jahr 1962 zwischen dem Evangelisch-Lutherischen Kirchenkreis Hamburg-Ost und der Freien und Hansestadt Hamburg (FHH).

Nachdem im Jahr 2011 ein ca. 10 kg schwerer Steinbrocken des durch Witterungseinflüsse stark beschädigten Turms auf den Gehweg gefallen war, rüstete das Bezirksamt als Sofortsicherung, zur Schadenserfassung und für gutachterliche Maßnahmen zunächst einen Teil des Turms ein. Für diese Sofortmaßnahmen stellte die Bürgerschaft noch im Jahr 2011 sog. Vorlaufmittel zur Verfügung. Im Juni 2013 teilte der Senat der Bürgerschaft mit, die Gesamtbaukosten für die erforderliche Sanierungsmaßnahme beliefen sich inklusive der Vorlaufmittel auf 15,25 Mio. Euro, an denen sich der Bund mit bis zu 7 Mio. Euro beteiligen wolle.

Die Bauarbeiten werden seit Oktober 2014 durchgeführt und sollen im Jahr 2017 abgeschlossen sein. Der Rechnungshof hat die Planung und Baudurchführung der Sanierungsmaßnahme geprüft.

Sofortmaßnahme

- Hamburgische Vertragsvorlagen nicht verwendet*
380. Bei der Vergabe eines ersten Teils der Gerüstbauarbeiten am Turm als Sofortmaßnahme zur Gefahrenabwehr verpflichtete das Bezirksamt das beauftragte Architekturbüro nicht, die hamburgischen Vertragsvorlagen aus den VV-Bau bei der Erstellung der Vergabeunterlagen zu verwenden. Dadurch wurden wichtige Aspekte zur Beurteilung der Angemessenheit der Angebotspreise und Regelungen für die Ausführung von Bauleistungen nicht Vertragsbestandteil.
381. Sofortmaßnahmen dienen der Abwehr einer unmittelbaren Gefahr. Sie müssen deshalb schnell¹, aber auch beschränkt auf den zur Gefahrenabwehr notwendigen Umfang durchgeführt werden. Gleichwohl sind bei der schriftlichen Auftragserteilung die hamburgischen Vertragsvorlagen aus den VV-Bau unverändert anzuwenden.

¹ D.h. in der Regel im Wege der Freihändigen Vergabe.

382. Der Rechnungshof hat das von den VV-Bau abweichende Vorgehen bei der Erstellung der Vergabeunterlagen beanstandet und das Bezirksamt aufgefordert, deren Einhaltung auch bei Sofortmaßnahmen sicherzustellen.

Sanierungsmaßnahme

383. Hinsichtlich der Dienst- und Bauleistungen für die Sanierungsmaßnahme hat der Rechnungshof eine Vielzahl von Verstößen gegen Vergabebestimmungen festgestellt:

- Bei der Vergabe der *Projektsteuerungsleistungen* versäumte das Bezirksamt, die erforderliche qualifizierte Schätzung des Auftragswerts vorzunehmen. Es stellte stattdessen auf der Grundlage von Vergleichsobjekten einen nur überschlägig ermittelten Betrag von 200.000 Euro in die Haushaltsunterlage-Bau (HU-Bau) ein. Erste Überlegungen, städtische Tochterorganisationen mit einem Großteil der Projektsteuerungsleistungen zu beauftragen, konnten nicht realisiert werden, da die abgegebenen Angebote mit rund 580.000 bzw. 740.000 Euro den in die HU-Bau eingestellten Betrag erheblich überschritten.

Keine Auftragswertschätzung für Projektsteuerungsleistungen

- Bei der darauffolgenden Angebotsabfrage unter freiberuflichen Projektsteuerern wies das Bezirksamt in der Aufgabenbeschreibung nicht ausdrücklich darauf hin, dass die Honorare – wie erforderlich – auf Basis der VV-Bau zu ermitteln sind. In der Folge gingen die Bieter von unterschiedlichen Kalkulationsgrundlagen aus, sodass die abgegebenen Angebote nicht vergleichbar waren.

Kalkulationsgrundlage für Projektsteuerungshonorare nicht vorgegeben

- Bei der Vergabe der weiteren *Gerüstbauarbeiten* verzichtete das Bezirksamt nicht nur auf die gesetzlich vorgegebene EU-weite Ausschreibung, obwohl der EU-Schwellenwert bei Weitem überschritten war, sondern vergab die Bauleistungen freihändig, d. h. ohne Vergleichsangebote einzuholen. Die Beauftragung erfolgte schrittweise an dieselbe Firma bzw. im Wege von Nachtragsaufträgen. In der Folge wurden Aufträge in einer Höhe von rund 2,15 Mio. Euro dem Wettbewerb entzogen.

Aufträge in Höhe von 2,15 Mio. Euro ohne Wettbewerb vergeben

- Bei der Vergabe der *Mauerwerks- und Steinmetzarbeiten* führte das Bezirksamt ein EU-weites Vergabeverfahren durch, bevor die Leistungsbeschreibung abschließend fertiggestellt war. So war u. a. noch nicht bekannt, welche Qualität Mörtel und Stein haben mussten.

Vergabeverfahren vor Fertigstellung der Leistungsbeschreibung

- Nach Aufhebung dieses Vergabeverfahrens wurde ein Verhandlungsverfahren durchgeführt. Auch den Vergabeunterlagen für dieses Verfahren lagen weiterhin unvollständige Leistungsbeschreibungen zugrunde, weil die Schadenskartierung des Turms noch nicht abgeschlossen war. In der Folge wurden zusätzliche Bauleistungen durch Nachträge beauftragt und in einer Höhe von bis zu rund 690.000 Euro dem Wettbewerb entzogen.

Nachträge in Höhe von 690.000 Euro aufgrund unvollständiger Leistungsbeschreibung

Änderung der
Vertragsunter-
lagen zum
finanziellen
Nachteil der
FHH

- Die Vertragsunterlagen für die *Mauerwerks- und Steinmetzarbeiten* enthielten eine Vereinbarung, die sich für die FHH finanziell nachteilig auswirken wird, weil sie bei Mehrmengen Verhandlungsmöglichkeiten über den Einheitspreis ausschließt. Diese Vereinbarung entspricht nicht den hamburgischen Vertragsvorlagen.

384. Der Rechnungshof hat die Vergabemängel beanstandet. Er ist aufgrund des Umfangs verschiedenartiger Mängel außerdem der Auffassung, dass das Bezirksamt nicht über ausreichendes Fachwissen und hochbaufachliche Kompetenz verfügt, um Vergabeverfahren für Dienst- und Bauleistungen rechtssicher vorbereiten und durchführen zu können. Es muss sichergestellt sein, dass eine überwiegend von hochbaufachlichen Anforderungen geprägte Bau- bzw. Sanierungsmaßnahme durch entsprechend kompetente Stellen ausgeführt wird.

Für not-
wendige
Fachkompetenz
sorgen

385. Der Rechnungshof hat das Bezirksamt aufgefordert, auf die Einhaltung der Vergabebestimmungen – auch bei externen Projektsteuerern, Architekten und Ingenieuren – hinzuwirken und durch entsprechende Fortbildungen dafür zu sorgen, dass die notwendige Fachkompetenz für die ordnungsgemäße Erfüllung der Aufgaben dauerhaft vorhanden ist.

Bundesförderung für „Kunst am Bau“

386. Die vom Bund bewilligten 7 Mio. Euro enthalten 175.000 Euro, die ausschließlich für „Kunst am Bau“ reserviert sind und nur bei Vorlage entsprechender Unterlagen entsperrt werden sollen. Das Bezirksamt hatte keine Maßnahmen zur Entsperrung der zugesagten Bundesmittel eingeleitet.
387. Der Rechnungshof hat das Bezirksamt deshalb aufgefordert, zu prüfen, inwieweit die Fördermittel des Bundes für die Sanierung der Skulpturen an den Turmfassaden und Portalbereichen der denkmalgeschützten Kirche herangezogen werden können. Das Bezirksamt ist der Forderung nachgekommen und hat mitgeteilt, nach eigener Prüfung anhand entsprechender Vorgaben des Bundes sei der Einsatz der Fördermittel jedenfalls für die vorgesehenen Sanierungs- und Rekonstruktionsarbeiten am Mahnmal St. Nikolai nicht zulässig.

Möglichkeit
einer Finan-
zierung mit
Bundesförde-
rung abschlie-
ßend klären

388. Eine Reduzierung der Fördersumme hätte – bei gleichbleibender Gesamtsumme für die Sanierung – im Ergebnis eine Erhöhung des städtischen Anteils um 175.000 Euro zur Folge, die über die Mittelbewilligung 2013 nicht abgedeckt sind. In der FHH ist bei der Veranschlagung von Baumaßnahmen zudem grundsätzlich kein Ansatz für „Kunst im öffentlichen Raum“ vorgesehen. Angesichts dieser Sachlage hat der Rechnungshof die Notwendigkeit gesehen, den Antrag auf Entsperrung der Bundesmittel formal zu stellen und damit die Möglichkeit einer Finanzierung der Maßnahme unter Berücksichtigung des zugesagten Bundesanteils in voller Höhe abschließend zu klären.

Stellungnahme der Verwaltung

389. Das Bezirksamt hat die Verstöße gegen die Vergabevorschriften eingeräumt und will den Forderungen nachkommen. Es hat auf die besonderen Umstände im Zusammenhang mit dieser Maßnahme hingewiesen, insbesondere Gefahr im Verzug, politischer Druck, wechselnde Zielvorstellungen, fehlender hochbaufachlicher Sachverstand und fehlende Erfahrung mit hochbaufachlichen Aufgaben.

Es hat ferner die Feststellung hinsichtlich der Bundesförderung „Kunst am Bau“ anerkannt und zugesagt, der Forderung nachkommen zu wollen.

Kostenentwicklung HafenCity Universität

Behörde für Wissenschaft, Forschung und Gleichstellung /
Behörde für Stadtentwicklung und Wohnen /
HafenCity Universität Hamburg /
Universitätsklinikum Hamburg-Eppendorf

Die Bürgerschaft ist unzutreffend über den Baubeginn und unzureichend über die Kostenentwicklung unterrichtet worden. Vor der Umsetzung einschneidender Planungsänderungen ist ihre notwendige Zustimmung nicht eingeholt worden.

Eine unrealistische Kostenplanung hat tiefgreifende Umplanungen und erhebliche Mehrkosten verursacht.

Eine Kostenkontrolle ist nicht möglich gewesen, weil Nachtragsangebote nicht zeitgerecht eingeholt wurden.

390. Die Maßnahme „Neubau HafenCity Universität“ war als eines der „Investitionsprojekte mit Leuchtturmcharakter und internationaler Ausstrahlung für die ‚Wachsende Stadt‘ im Rahmen des Sonderinvestitionsprogramms ‚Hamburg 2010‘“ vorgesehen. Der Finanzbericht 2007/2008 wies zunächst als Kostenrahmen Gesamtkosten von rund 46,2 Mio. Euro aus, die Haushaltunterlage-Bau (HU-Bau) vom 30. April 2008 schloss bereits mit rund 67,3 Mio. Euro ab.¹

Im April 2014 – der Neubau war bereits an die Nutzerin „HafenCity Universität“ (HCU) übergeben worden – beantragte der Senat weitere Haushaltsmittel zur Deckung von Mehrkosten von insgesamt bis zu 15,5 Mio. Euro.² Die Gesamtinvestitionskosten stiegen damit auf rund 82,8 Mio. Euro.

Bauherrin für den „Neubau HafenCity Universität“ war die Behörde für Wissenschaft, Forschung und Gleichstellung (BWFG)³, die Projektsteuerungsleistungen wurden von der Klinik Facility Management Eppendorf GmbH (KFE), einer Tochtergesellschaft des Universitätsklinikums Hamburg-Eppendorf, erbracht. Die Behörde für Stadtentwicklung und Wohnen (BSW)⁴ war in beratender Funktion für die BWFG beteiligt.

¹ Inklusive rund 1,5 Mio. Euro Sponsoringmittel.

² Bürgerschaftsdrucksache 20/11436 vom 8. April 2014.

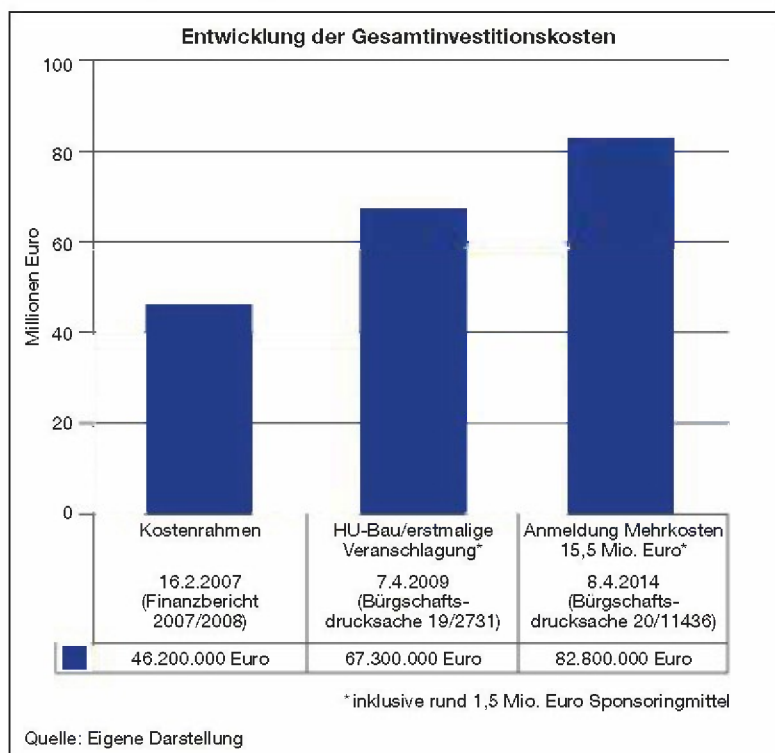
³ Damals: Behörde für Wissenschaft und Forschung.

⁴ Damals: Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt.

Information und Beteiligung der Bürgerschaft

391. Der Senat erklärte im September 2010 im Rahmen der Beantwortung einer Schriftlichen Kleinen Anfrage zum aktuellen Stand des Baubeginns der HCU: „Wenn die Kostensicherheit auf Grundlage der aktuellen Ausschreibungsergebnisse bis Mitte Oktober 2010 hergestellt ist, sollen die Gründungsarbeiten ab Oktober 2010 ... beginnen.“⁶ Diese Darstellung war nicht zutreffend, weil nach der im März 2010 erfolgten Vergabe der „Erdbau-, Verbau-, Bohrpfahlarbeiten“ im August 2010 mit den Bauarbeiten begonnen worden war.
392. Im August 2013 wurde die Bürgerschaft erstmals über Kostenrisiken aus Nachträgen unterrichtet. Zur weiteren Kostenentwicklung erklärte der Senat danach mehrfach, der Umfang der Nachträge und die Gesamtkosten ließen sich nicht valide beziffern.⁶ Aus den Finanzstatusberichten der KFE geht indes hervor, dass bereits im Juli 2012 – ein Jahr vor der erstmaligen Unterrichtung über Kostenrisiken – mit Mehrkosten in Höhe von rund 4,3 Mio. Euro⁷ gerechnet wurde. Nach Übergabe des Neubaus an die HCU wurde die Bürgerschaft im April 2014 dann gebeten, der Budgeterhöhung um insgesamt 15,5 Mio. Euro zuzustimmen.⁸

Baubeginn unzutreffend dargestellt



393. Der Rechnungshof hat beanstandet, dass die Bürgerschaft unzutreffend über den Baubeginn unterrichtet wurde. Er hat ferner die Kostendarstellung gegenüber der Bürgerschaft kritisiert. Bei komplexen Baumaßnahmen ist es zwar schwierig, kostenerhöhende

Bürgerschaft über Mehrkosten unzureichend unterrichtet

⁶ Bürgerschaftsdrucksache 19/7206 vom 14. September 2010.

⁶ U. a. Bürgerschaftsdrucksachen 20/9636 vom 25. Oktober 2013 und 20/11176 vom 25. März 2014.

⁷ Inklusive Rückstellungen für bisher nicht berücksichtigte Nachtragsrisiken.

⁸ Bürgerschaftsdrucksache 20/11436 vom 8. April 2014, S. 3.

Faktoren frühzeitig zu erkennen und gegebenenfalls detaillierte Aussagen zu Mehrkosten zu machen, auf Grundlage der Finanzstatusberichte hätte die Bürgerschaft allerdings früher über den jeweils aktuellen Kenntnisstand zur Größenordnung voraussichtlicher Mehrkosten unterrichtet werden müssen.

Der Rechnungshof hat die Behörde aufgefordert, die Bürgerschaft zukünftig korrekt und umfassend zu unterrichten.

*Bürgerschaft
vor Planungs-
änderungen
nicht beteiligt*

394. Zudem wurde die Bürgerschaft bei Planungsänderungen nicht rechtzeitig beteiligt: Zwei Tage vor Übergabe des Neubaus im März 2014 teilte der Senat in seiner Antwort auf eine Schriftliche Kleine Anfrage⁹ mit, es gebe Einsparungsmaßnahmen mit einer Gesamtsumme von 9,41 Mio. Euro. Hierzu zählte zum Beispiel der Verzicht auf die geplante Fassadenausführung, wodurch ein wesentliches architektonisches Merkmal des Wettbewerbsergebnisses aufgegeben wurde. Zudem wurde auf Photovoltaikflächen und Geothermie verzichtet, die jedoch Teile eines zuvor von Senat und Bürgerschaft geforderten ökologischen Gesamtkonzepts waren, über das der Senat die Bürgerschaft im April 2009 unterrichtet hatte.¹⁰ Darüber hinaus wurden einige qualitative Einsparungen vorgenommen, die zulasten des Gebäudebetriebs gingen.¹¹
395. Planungsänderungen, die zu Mehrkosten führen oder einschneidende Änderungen des Bauobjekts verursachen, bedürfen der Zustimmung der Bürgerschaft. Dies gilt auch, wenn die Umplanungen im Rahmen der zur Verfügung stehenden Ermächtigung, Auszahlungen zu leisten, finanziert werden können.¹²
396. Der Rechnungshof hat beanstandet, dass die BWFG die Bürgerschaft vor der Ausführung von Planungsänderungen nicht beteiligt hat, und sie aufgefordert, künftig die Zustimmung der Bürgerschaft rechtzeitig einzuholen.

Vergabe der Rohbauarbeiten

397. Im August 2010 wurde das Vergabeverfahren für die „Erweiterten Rohbauarbeiten“ eingeleitet, der Auftrag wurde im November 2010 erteilt.
398. Vergabeverfahren sollen erst dann begonnen werden, wenn sämtliche Vergabeunterlagen fertiggestellt sind. Die geforderte Leistung ist eindeutig und erschöpfend zu beschreiben, insbesondere sind Art und Umfang aller zur Herstellung des Werks erforderlichen Teilleistungen und alle für die Herstellung des Werks spezifischen Bedingungen und Anforderungen darzustellen.

⁹ Bürgerschaftsdrucksache 20/11176 vom 25. März 2014.

¹⁰ Bürgerschaftsdrucksache 19/2731 vom 7. April 2009.

¹¹ Zum Beispiel der Verzicht der Mobilen Trennwand in der Aula und die Vereinfachung der Ausstattungsqualitäten an Türen, Bodenbelägen, an der Windfang- und Aufzugsanlage sowie an der Sanitärausstattung.

¹² VV Nr. 1.4.1 zu §§ 19, 57 LHO; bis einschließlich 2014 sinngemäß Nr. 3.3.4 d) der VV-Bewirtschaftung: Mehrkosten von mehr als 1 % der Baukosten, mindestens aber 50.000 Euro.

399. Zum Zeitpunkt der Ausschreibung bzw. der Erteilung des Auftrags waren indes wesentliche Berechnungen der Tragwerksplanung, die die Grundlage für die Rohbauausschreibung darstellen, noch nicht fertiggestellt. Die Maßnahme war damit nicht ausschreibungsreif. *Maßnahme nicht ausschreibungsreif*
400. Die KFE hat dazu erklärt, dass die Vergabeunterlagen „Rohbauarbeiten“ erst Ende 2011 an die Bieter hätten verteilt werden können, wenn man auf die Fertigstellung aller statischen Berechnungen gewartet und die Ergebnisse dieser Unterlagen in das Vergabeverfahren eingebunden hätte.
401. Die auf unvollständigen Grundlagen bzw. unausgereifter Planung basierenden Vergabeunterlagen für den Rohbau haben zu einer Bauzeitverlängerung von rund einem Jahr und zu hohen Nachtragsforderungen geführt. Bei einer ordnungsgemäßen Vorbereitung der Ausschreibung hätte es vermieden werden können, erheblich über übliche Toleranzen hinausgehende Nachtragsaufträge von insgesamt fast 17 Mio. Euro ohne Wettbewerb zu erteilen. Erfahrungsgemäß sind im Wettbewerb und bei größeren Mengen günstigere Preise zu erzielen. Durch die Entkopplung vom Wettbewerb sind nach Einschätzung des Rechnungshofs vermeidbare Mehrkosten von mindestens 1 Mio. Euro entstanden. *17 Mio. Euro Bauleistungen ohne Wettbewerb vergeben*
402. Der Rechnungshof hat beanstandet, dass Vergabeverfahren eingeleitet wurden, obwohl die Baumaßnahme nicht ausschreibungsreif war. Er hat die Behörde aufgefordert, dafür Sorge zu tragen, dass künftig die vergaberechtlichen Bestimmungen beachtet werden.

Kostensicherheit

403. Im März 2010 wurden Bauleistungen¹³ im Umfang von rund 1,6 Mio. Euro vergeben. Einen Monat später stellte die KFE aufgrund weiterer Ausschreibungsergebnisse fest, dass auf eine Überschreitung der zur Verfügung stehenden Haushaltsmittel zu schließen sei. Im Juli 2010 zeichneten sich dann deutliche Mehrkosten ab, denen mit Einsparmaßnahmen begegnet werden sollte.
404. Mit der KFE war die Anwendung der VV-Bau vertraglich vereinbart. Danach darf mit einer Baumaßnahme erst begonnen werden, wenn die nach der LHO erforderlichen Ausführungsunterlagen vorliegen und ein Vergleich der Kostenberechnung mit den Angebotspreisen ergibt, dass die veranschlagten Gesamtbaukosten voraussichtlich eingehalten werden bzw. die Finanzierung gesichert ist. Zur Kostensicherheit müssen die ersten Ausschreibungen grundsätzlich die Leistungen umfassen, die üblicherweise im Zusammenhang ausgeführt werden und deren Wert mindestens 80 % der anerkannten Kostenberechnung beträgt.¹⁴

¹³ Auftrag für „Erdbau-, Verbau-, Bohrpfahlarbeiten“.

¹⁴ Leistungen für wesentliche Teile der Baukonstruktionen (u. a. Rohbauarbeiten) und der Technischen Anlagen.

- Auftragsvergabe
ohne Kosten-
sicherheit*
405. Zum Zeitpunkt des Baubeginns lagen jedoch noch keine hinreichenden Angebotspreise für den erforderlichen Kostenvergleich vor. Damit wurden Bauleistungen im Umfang von 1,6 Mio. Euro beauftragt, ohne dass zuvor Kostensicherheit in Bezug auf die Gesamtmaßnahme bestand.
406. Der Rechnungshof hat dies beanstandet und die geprüften Stellen aufgefordert, sicherzustellen, dass künftig mit Baumaßnahmen erst begonnen wird, wenn auf Grundlage entsprechender Ausschreibungsergebnisse von der gemäß VV-Bau geforderten Kostensicherheit ausgegangen werden kann.

Nachträge

407. Der Senat hat die Bürgerschaft nach Fertigstellung der Baumaßnahme im April 2014 über das Risiko von Nachträgen im Umfang von bis zu 3 Mio. Euro unterrichtet und mitgeteilt, dass die ausführenden Unternehmen berechtigt seien, ihre Nachträge erst im Rahmen der Schlussrechnungen vorzulegen.¹⁵ Vor der Umsetzung der jeweils notwendigen Leistungen sei nur die Ankündigung eines Nachtrags notwendig.
408. Zwar bestimmt die VOB/B 2009, dass im Fall einer im Vertrag nicht vorgesehenen Leistung der Auftragnehmer den Anspruch auf besondere Vergütung dem Auftraggeber lediglich ankündigen muss, bevor er mit der Ausführung der Leistung beginnt. Der Auftraggeber wird jedoch durch die VV-Bau verpflichtet, bei Änderungen vorgesehener Leistungen oder bei zusätzlichen Leistungen rechtzeitig vor der Ausführung ein schriftliches Nachtragsangebot einzuholen.
- Keine
Kostenkontrolle
möglich*
409. Der Auftraggeber kann eine Kostenkontrolle nur dann vornehmen, wenn ihm die zu erwartenden Kosten bekannt sind. Im vorliegenden Fall gab es keine Übersicht über die Kosten der zusätzlichen Leistungen. Die tatsächlichen Kosten blieben bis zur Vorlage der Schlussrechnungen unbekannt.
410. Der Rechnungshof hat beanstandet, dass Nachtragsangebote nicht zeitgerecht eingeholt wurden. Er hat die Behörde aufgefordert, dies künftig sicherzustellen, damit eine kontinuierliche Kostenkontrolle stattfinden kann.

Stellungnahme der Verwaltung

411. Die geprüften Stellen haben die Feststellungen und Beanstandungen anerkannt und zugesagt, den Forderungen nachzukommen.

¹⁵ Bürgerschaftsdrucksache 20/11436 vom 8. April 2014.

Cruise Center Steinwerder (CC3)

Behörde für Wirtschaft, Verkehr und Innovation /
Hamburg Port Authority AöR / Senatskanzlei

Die Darstellung der Kostenentwicklung im Bericht an die Bürgerschaft über die Ergebnisse des Bau-Monitorings ist unzutreffend.

Die Berücksichtigung zu hoher Kostenvarianzen hat zu nicht angemessenen finanziellen Reserven geführt.

Durch unwirtschaftliche Planungen und eine unzureichende Kostenprüfung sind insgesamt vermeidbare Ausgaben von mindestens 1,7 Mio. Euro entstanden.

412. Hamburg entwickelte sich in den letzten Jahren zu einer beliebten Kreuzschifffahrtsdestination und verzeichnete dabei einen Zuwachs bei den Anläufen von Kreuzfahrtschiffen von 29 im Jahr 2000 auf ca. 170 im Jahr 2016.

Im Zuge der im Januar 2014 beschlossenen Neuausrichtung des Kreuzschiffahrtsgeschäftes im Hamburger Hafen wurde die Hamburg Port Authority AöR (HPA) von der Behörde für Wirtschaft, Verkehr und Innovation (BWVI) beauftragt, zur Ergänzung der bereits vorhandenen Kreuzschiffahrtsterminals Cruise Center HafenCity (CC1) und Cruise Center Altona (CC2) ein weiteres Cruise Center Steinwerder (CC3) am Kronprinzkai und die hierzu erforderliche Verkehrsinfrastruktur zu realisieren. Der Senat gab im Jahr 2014 den Finanzbedarf mit 58,6 Mio. Euro für die Errichtung des Kreuzfahrterminals und mit 14,7 Mio. Euro für die erforderliche öffentliche Verkehrsinfrastruktur an.¹

Unterrichtung der Bürgerschaft

413. Die Bürgerschaft wurde im Februar 2016 – im Rahmen der jährlichen Berichte des Senats zu den Ergebnissen des Bau-Monitorings – über die Kostenentwicklung bei der Errichtung des CC3 unterrichtet. Die erforderlichen Daten hatte die HPA der Senatskanzlei mit dem Hinweis geliefert, dass darin 7,0 Mio. Euro für das CC1 enthalten seien. Als Grundlagen für die Kostendarstellung waren verschiedene Projektkostenunterlagen benannt. Der Bericht wies für das CC3 eine Kostenabweichung in Höhe von -26,7 % aus.
414. Mit dem Senatskonzept zum Kostenstabilen Bauen ist eine einheitliche Systematik zur Kostendarstellung eingeführt worden, in

¹ Bürgerschaftsdrucksache 20/10414 vom 7. Januar 2014.

der definierte Kostenbestandteile zu unterscheiden sind.² Die Darstellung von Kostenabweichungen im Bericht zu den Ergebnissen des Bau-Monitorings hat der Senat wie folgt definiert: Es wird die prozentuale Abweichung zwischen der Kostenprognose und den im Haushalt in der Regel auf Grundlage der Kostenberechnung der HU-Bau bzw. AU-Bau veranschlagten Kosten dargestellt.³

415. Die Kostenbestandteile wurden vorliegend nicht definitionsgerecht zugeordnet. So wurden zum Beispiel beim Kostenanschlag 2,5 Mio. Euro für „Beschleunigungs- und Winterbaumaßnahmen“ den Basiskosten anstatt den besonderen Kostenrisiken und rund 4,0 Mio. Euro für „Unvorhergesehenes“ anstatt dem Ansatz für Kostenvarianz anderen Kostenbestandteilen zugeordnet. Die Gesamtbaukosten beinhalteten außerdem Kosten in Höhe von 7,0 Mio. Euro für das CC1, welche dem CC3 nicht zuzurechnen sind (Tz. 413).

Kostendarstellung weicht von Kostenunterlagen ab

Insgesamt stimmte die Kostendarstellung im Bau-Monitoring nicht mit den als Grundlagen hierfür benannten Kostenunterlagen überein.

Kostendarstellung im Bau-Monitoring 2015					
Kostenzuordnung Rechnungshof					
Projekt:	Bau eines 3. Kreuzfahrtterminals am Kronprinzkai				
Bedarfsträger:	SWV	Realisierungsträger:	HPA		
Besonderheit / Erläuterung	Bankdarlehen der Objektgesellschaft mit Bürgerschaft F&H	Abweichung der Kostenprognose zu Kostenanschlag:			- 26,7 %
Abweichung der Kostenprognose zur Kostenberechnung:					- 39,4 %

Kostenermittlung / Budgetplanung (Haushalt)						Kostenprognose
Kosten- definition	Kostenbestandteile	Kosten- schätzung	Kosten- berechnung	Kosten- anschlag		
		Drs. 20/10414 PKU 2 in Mio. €	HU-Bau/ PKU 4 in Mio. €	PKU 5 in Mio. €	Stand 30.09.2015 in Mio. €	
		Datum: 07.01.2014	06/2014	12/2014	30.09.2015	
Gesamtkosten	Gesamtbaukosten „Baukosten“					
	Basiskosten:	50,3 / 42,56	50,3 / 46,30	40,4 / 26,01	81,4	
	Ansatz für Kostenvarianz:	5,0 / 5,84	5,0 / 7,84	3,5 / 8,17	-	
	Preissteigerungen:	0,8 / 1,37	0,8 / -		-	
	Baunebenkosten: (Planungskosten)	9,5 / 8,83	9,5 / 4,45	4,5 / 4,71	4,1	
	Gesamtbaukosten (Summe Baukosten + Baunebenkosten):	65,6 / 58,6	65,6 / 58,6	48,4 / 38,9	35,5	
	Grunderwerbskosten:	-	-			
	Einrichtungskosten:	-	-			
	Besondere Kostenhilfen:	-	-	2,5		

Quelle: Bürgerschaftsdrucksache 21/3100 vom 2. Februar 2016,
eigene Kostenzuordnung (in rot) anhand der HPA-Projektkostenunterlagen (PKU)

Zudem ergibt sich bei einer der Systematik entsprechenden Darstellung eine Kostenabweichung zwischen der Kostenprognose und der Kostenberechnung von - 39,4 %.

² U. a. Basiskosten, Ansatz für Kostenvarianz, Baunebenkosten. Vgl. Bürgerschaftsdrucksache 20/6208 vom 4. Dezember 2012.

³ Bürgerschaftsdrucksache 21/3100 vom 2. Februar 2016, S. 2.

416. Der Rechnungshof hat beanstandet, dass
- die Kostendarstellung nicht den Kostenunterlagen entspricht und
 - die Kostenabweichung nicht auf die Kostenberechnung bezogen wurde.
- Er hat gefordert, die Bürgerschaft künftig zutreffend zu unterrichten.
417. Die geprüften Stellen haben die Beanstandungen anerkannt.
- Die HPA hat zugesagt, künftig auf Grundlage der Kostenunterlagen in der einheitlichen Systematik des Bau-Monitorings zu berichten.
- Die Senatskanzlei hat zugesagt, die Kostenabweichung künftig auf die im Haushaltsplan veranschlagten Kosten zu beziehen. Sofern hiervon Ausnahmen erforderlich seien, werde sie diese hinreichend deutlich machen und begründen.

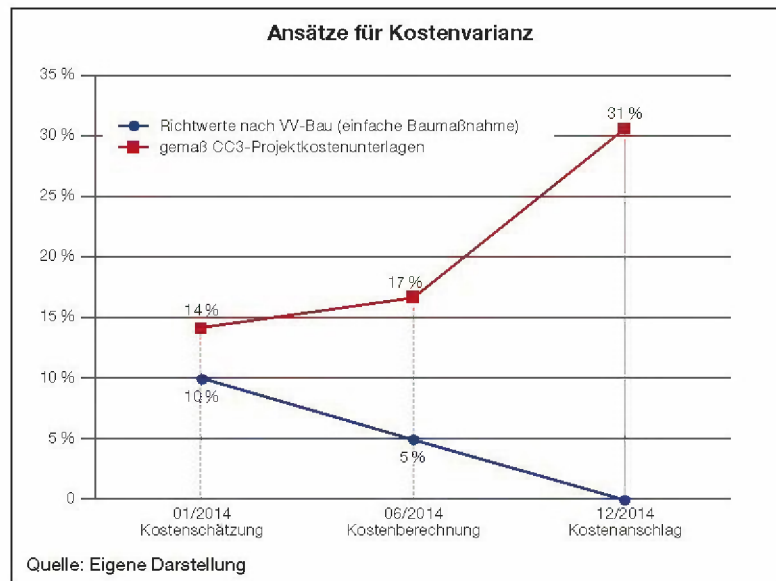
*Für zutreffende
Kostendarstellung
sorgen*

Kostenvarianz

418. Zur Berücksichtigung von Ungenauigkeiten bei der Kostenermittlung für Bauprojekte soll in Abhängigkeit von ihrer Komplexität und der Planungstiefe eine Kostenvarianz vorgesehen werden. Die Regelungen zum Kostenstabilen Bauen enthalten hierfür Richtwerte. Für den Kostenanschlag ist kein Ansatz für Kostenvarianz mehr vorgesehen, weil zu diesem fortgeschrittenen Zeitpunkt im Projektverlauf grundsätzlich von einer relativ hohen Kostengenauigkeit auszugehen ist. Je ausführlicher und genauer die Planungen fortgeschritten sind, desto geringer ist der Ansatz für Kostenvarianz anzusetzen.
419. Gemäß ausdrücklicher Erklärung gegenüber der Bürgerschaft unterlag das Projekt CC3 den Grundsätzen des Kostenstabilen Bauens. Entsprechend hat der Senat mitgeteilt, dass nach Einordnung als einfache Baumaßnahme bei der Kostenschätzung ein Ansatz für Kostenvarianz in Höhe von 10 % vorgesehen wurde.⁴
420. In den Projektkostenunterlagen sind verschiedene Kostenansätze für „Nachtragsvorsorge“ und „Unvorhergesehenes“ enthalten, die inhaltlich Kostenvarianzen darstellen und die zugleich die Richtwerte zum Kostenstabilen Bauen erheblich überschritten:

*Richtwerte erheblich
überschritten*

⁴ Bürgerschaftsdrucksache 20/10414 vom 7. Januar 2014.



*Unnötige
Mittelbindung
durch finan-
zielle Reserven*

Zudem wuchsen die Ansätze für Kostenvarianz – entgegen der Vorgabe – mit dem Projektfortschritt und zunehmender Planungstiefe deutlich an (von 14 % auf 31 %) und betrugen beim Kostenanschlag schließlich 8,17 Mio. Euro. Derart überhöhte Ansätze für Kostenvarianz sind nicht angemessen und schaffen finanzielle Reserven, die unnötige Mittelbindungen bewirken.

421. Der Rechnungshof hat die überhöhten Ansätze für Kostenvarianz beanstandet und die HPA aufgefordert, die Regelungen des Kostenstabilen Bauens zur Kostenvarianz künftig konsequent anzuwenden.
422. Die HPA hat dies zugesagt und will Abweichungen von den Richtwerten zur Kostenvarianz künftig einzelfallbezogen und plausibel begründen.

Baumaßnahme Terminal

423. Bei der Errichtung des Kreuzfahrtterminals sind vermeidbare Ausgaben von mindestens 1,1 Mio. Euro entstanden:

Pkw-Stellplätze

*785.000 Euro
für Stellplätze
abweichend
vom ermittelten
Bedarf*

424. Die Anzahl der hergestellten Pkw-Stellplätze richtete sich nicht nach dem dokumentierten Bedarf. Die Anforderungen an das CC3 wurden nach weltweiten Gesprächen mit Experten, Besichtigungen von Referenzterminals im In- und Ausland und einem intensiven Dialog mit verschiedenen Kreuzschiffahrtsreedereien in einem Lastenheft definiert. Darin war ursprünglich ein Bedarf von 800 Pkw-Stellplätzen angegeben. Das beauftragte Planungsbüro ermittelte später einen Bedarf von 1.290 Stellplätzen. Die HPA erstellte stattdessen 1.521 Pkw-Stellplätze und bereitete eine Ausbaufäche für weitere 924 Stellplätze vor. Hierfür sind zusätzliche Kosten in Höhe von ca. 785.000 Euro entstanden.

Überdachung Busbahnhof

425. Die HPA hat den Busbahnhof des Terminals überdacht, um ein witterungsunabhängiges Aus- und Einsteigen zu gewährleisten. Das Dach umfasst nicht nur die Busparkbuchten bzw. die Ein- und Ausstiegsbereiche, sondern auch seitliche Fahrbahnen, deren Überdachung nicht notwendig ist.

Eine geringere Dachbreite hätte als Witterungsschutz für die Fahrgäste ausgereicht und Mehrkosten von rund 200.000 Euro vermieden.

*200.000 Euro
für zu breite
Überdachung*

Honorar für Planungsleistungen

426. Für die Herstellung der Verkehrsflächen und der Pkw-Stellplätze auf dem Terminal ergab die Kostenberechnung eines externen Planungsbüros einen Betrag von 13,4 Mio. Euro. Diese Bauleistungen wurden nach dem anschließenden Vergabeverfahren für nur rund 7,6 Mio. Euro beauftragt. Die Kostenberechnung überschreitet die Auftragssumme um 75 % und lag damit weit oberhalb des für die Genauigkeit üblichen Toleranzrahmens, der in der Praxis mit ca. ± 20 % beschrieben wird. Das Planungsbüro hat als Grund hierfür angeführt, dass Kostenvorteile, die sich aus der Großflächigkeit der Maßnahme und der Verkehrsfreiheit während der Bauarbeiten ergaben, bei der Kostenberechnung nicht berücksichtigt worden waren.

Die Kostenberechnung wirkt sich nach der Honorarordnung für Architekten und Ingenieure unmittelbar auf die Honorarhöhe für die Planungsleistungen aus. Eine sorgfältige Prüfung der Kostenberechnung hätte ergeben müssen, dass unrealistisch hohe Preise zugrunde gelegt wurden, die ein um etwa 140.000 Euro überhöhtes Honorar nach sich gezogen haben.

*140.000 Euro
Mehrkosten durch
unzureichende
Überprüfung der
Kostenberechnung*

Fazit

427. Der Rechnungshof hat die vermeidbaren Ausgaben bei der Errichtung des Kreuzfahrtterminals unter Nichtbeachtung der Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit beanstandet.

Er hat die HPA aufgefordert,

- den Bedarf für Entscheidungen mit finanzieller Bedeutung künftig nachvollziehbar zu dokumentieren,
- bauliche Maßnahmen auf das Notwendige zu beschränken und
- Kostenberechnungen künftig einer hinreichenden Prüfung zu unterziehen, um eine angemessene Honorargrundlage für Planungsleistungen sicherzustellen.

428. Die HPA hat die Beanstandungen anerkannt und will den Forderungen nachkommen.

Öffentliche Verkehrsinfrastruktur

429. Bei der Errichtung der öffentlichen Verkehrsinfrastruktur sind vermeidbare Ausgaben von mindestens 0,6 Mio. Euro entstanden:

Straßenbau

- 100.000 Euro
Mehrkosten
durch überdimensionierten
Straßenbau
430. Beim Bau der Buchheisterstraße als Verkehrsanbindung zum Kreuzfahrtterminal sind vermeidbare Mehrkosten von mindestens 100.000 Euro entstanden. Ursache war eine HPA-interne Vorgabe, die dazu führen kann, dass Straßen im Hafen entgegen dem geltenden Regelwerk pauschal überdimensioniert werden. Hierdurch können im Hafengebiet unnötige Mehrkosten in einer geschätzten Größenordnung von jährlich 2,0 Mio. Euro verursacht werden.

Geh- und Radwege

- 100.000 Euro
Mehrkosten
durch zu breite
Geh- und
Radwege
431. Entlang der neuen Buchheisterstraße – der Anbindung des CC3 – hat die HPA auf beiden Straßenseiten jeweils insgesamt 4,50 m breite Geh- und Radwege gebaut. Da hier nur mit einem geringen Fußgänger- und Radverkehr zu rechnen ist, reichen nach dem hamburgischen Regelwerk gemeinsame Geh- und Radwege mit einer Mindestbreite von 2,50 m aus. Für die demgegenüber deutlich überdimensionierten Geh- und Radwege wurden vermeidbare Mehrausgaben in Höhe von rund 100.000 Euro geleistet.

Öffentlicher Anleger

- 416.000 Euro
für Anleger
ohne vorherige
Bedarfs-
ermittlung
432. Zur Anbindung des CC3 an den öffentlichen Personennahverkehr und als Zubringer zur Hamburger Innenstadt⁵ hat die HPA für etwa 416.000 Euro einen öffentlichen Anleger errichtet. Angestrebt war eine Nutzung durch Fähren der HADAG. Ob hierfür ein Bedarf besteht, wurde vorher nicht ermittelt. Im Nachhinein hat der Senat hierzu erklärt, eine Nutzung des Anlegers durch den öffentlichen Personennahverkehr sei bisher nicht vorgesehen, weil die Zahl der an einzelnen Tagen stattfindenden Schiffsanläufe nicht die Voraussetzung einer beständigen und regelmäßigen Nachfrage für eine Erschließung mit öffentlichen Verkehrsmitteln erfülle.⁶ In Einzelfällen werde der Anleger allerdings zum Beispiel für private Barkassen-Shuttles während des Hafengeburtstags oder bei Veranstaltungen am CC3 genutzt.⁷ Das Ziel, mit dem Anleger eine Anbindung an den öffentlichen Nahverkehr zu schaffen, wurde nicht erreicht.

⁵ Bürgerschaftsdrucksache 20/10414 vom 7. Januar 2014.

⁶ Bürgerschaftsdrucksachen 21/4519 vom 27. Mai 2016 und 21/3607 vom 15. März 2016.

⁷ Bürgerschaftsdrucksache 21/4977 vom 28. Juni 2016.

Fazit

433. Der Rechnungshof hat die vermeidbaren Ausgaben beim Bau der öffentlichen Verkehrsinfrastruktur und damit die Nichtbeachtung der Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit beanstandet.

Er hat die HPA aufgefordert,

- ihre internen Vorgaben mit dem Ziel zu überprüfen, die Anwendung des in Hamburg geltenden Regelwerks unter Berücksichtigung der spezifischen Belastungen im Hafen sicherzustellen und Ausnahmen ausführlich zu begründen,
- künftig die nach dem Regelwerk wirtschaftlichste Lösung umzusetzen und
- Maßnahmen nur auf Basis eines gesicherten Bedarfs zu realisieren.

434. Die HPA hat die Beanstandungen anerkannt und will den Forderungen des Rechnungshofs nachkommen.

Vergabe von Aufträgen

435. Die HPA hat im Jahr 2014 vier Bauaufträge über insgesamt rund 18,0 Mio. Euro vergeben, bevor die genehmigte Kostenunterlage vorlag. Nach HPA-internen Regelungen entspricht die Projektkostenunterlage 4 der Haushaltsunterlage gemäß §§ 19 und 57 LHO. Erst mit der Genehmigung dieser Kostenunterlage als Voraussetzung für die Vergabe von Aufträgen erfolgt die Entsperrung der gesamten Mittel für das Projekt.

*Beauftragungen
ohne genehmigte
Kostenunterlage*

436. Der Rechnungshof hat die Beauftragung von Bauleistungen vor der hierfür geforderten Genehmigung der Kostenunterlage beanstandet und die HPA aufgefordert, künftig Aufträge erst auf Grundlage der genehmigten Kostenunterlage zu erteilen.

437. Bei der Vergabe von verschiedenen Aufträgen über Bau- und Projektsteuerungsleistungen wurden zudem einschlägige Vergabebestimmungen nicht eingehalten:

*Verstöße gegen
Vergabe-
bestimmungen*

- Für drei Aufträge über Bauleistungen mit einem Gesamtauftragswert von rund 5,1 Mio. Euro wurden entgegen den Vergabebestimmungen keine EU-weiten Vergabeverfahren durchgeführt.
- Ein Bauauftrag über 975.000 Euro wurde ohne Wettbewerb an das Unternehmen vergeben, das bereits mit dem Bau des Terminalgebäudes beauftragt war, obwohl die vergaberechtlichen Voraussetzungen hierfür nicht vorlagen.

- Ein Auftrag über Projektsteuerungsleistungen in Höhe von rund 250.000 Euro wurde ohne den geforderten Wettbewerb freihändig vergeben.
 - Vergabeverfahren wurden nicht hinreichend dokumentiert.
438. Der Rechnungshof hat dies beanstandet und die HPA aufgefordert,
- die einschlägigen Vergabebestimmungen zu beachten und Aufträge unter der Einhaltung der Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit im Wettbewerb zu vergeben sowie
 - Vergabeverfahren künftig so zu dokumentieren, dass alle wesentlichen Entscheidungen ohne Weiteres nachvollzogen werden können.
439. Die HPA hat die Beanstandungen anerkannt und zugesagt, den Forderungen nachzukommen.

Wallringtunnel

Behörde für Wirtschaft, Verkehr und Innovation /
Bezirksamt Hamburg-Mitte /
Finanzbehörde

Die Baumaßnahme ist entgegen den haushaltsrechtlichen Vorschriften nicht einzeln und ohne die geforderte Etatreife veranschlagt worden. Der Bürgerschaft sind um 12,1 Mio. Euro zu niedrige Gesamtausgaben genannt worden.

Die Veranschlagung wurde nicht der Ausgabenentwicklung angepasst. In der Folge sind Haushaltsreste entstanden, die sich auf mehr als das Dreifache des für 2015 bewilligten Ansatzes beliefen.

Die vollständige Erneuerung der Tunnel-fahrbahnen war nicht erforderlich. Kosten in Höhe von 1,4 Mio. Euro hätten vermieden werden können.

Die mangelhafte Wahrnehmung von Unterhaltungsaufgaben führte zu mindestens 190.000 Euro Mehrkosten. Arbeitsabläufe und Zuständigkeiten sind zu überdenken.

440. Deutliche Verschärfungen der EU-Bestimmungen für den Betrieb von Straßentunneln machen die Überprüfung und gegebenenfalls Ertüchtigung der Sicherheitstechnik erforderlich. Dies betraf in Hamburg den Wallringtunnel und den Deichtortunnel. Mit dem ersten Bauabschnitt am Wallringtunnel wurde im September 2014 begonnen, die Arbeiten an zwei weiteren Bauabschnitten werden bis 2017 andauern. Der Landesbetrieb Straßen, Brücken und Gewässer (LSBG) führt die Maßnahme im Auftrag der Behörde für Wirtschaft, Verkehr und Innovation (BWVI) durch.

Veranschlagung

441. Die für erforderlich gehaltenen Mittel in Höhe von insgesamt 22,5 Mio. Euro wurden im Haushaltsplan 2009/2010 global im Titel 6300.741.19 „-RABT- Sicherheitstechnische Nachrüstung von städtischen Verkehrstunneln“ veranschlagt. Die Kosten wurden anhand von Erfahrungswerten vergleichbarer Tunnel für den Wallringtunnel mit 18,2 Mio. Euro und für den Deichtortunnel mit 4,3 Mio. Euro geschätzt. Als Folge der Globalveranschlagung wurde erst im September 2012 eine Haushaltsunterlage-Bau (HU-Bau) in der Qualität einer Kostenberechnung vorgelegt. Sie wies rund 30,3 Mio. Euro für den Wallringtunnel aus. Arbeiten am Deichtortunnel sind vorerst nicht mehr vorgesehen. Zu den

Mehrkosten teilte der Senat der Bürgerschaft im Oktober 2012 u. a. mit,¹ dass

- die für 2009/2010 veranschlagten Ausgaben vor Aufnahme der Planung auf der Grundlage grob kalkulierter Kostenaufstellungen veranschlagt worden seien,
- das Risikopotenzial des Deichtortunnels im Rahmen einer Sicherheitsbewertung als gering eingeschätzt worden sei, so dass hier kein dringender Handlungsbedarf mehr bestehe.

442. Maßnahmen sind einzeln zu veranschlagen, wenn deren Bauausgaben die Wertgrenze von 6 Mio. Euro überschreiten (VV Nr. 2.1.1 zu § 18 LHO). Ausnahmen sind nur in begründeten Einzelfällen möglich. Sie sind in den Erläuterungen zu begründen. Zum Zeitpunkt der erstmaligen Veranschlagung im Jahr 2009 galt – soweit von der Bürgerschaft keine abweichenden Betragsgrenzen beschlossen wurden – bei Tiefbau- und sonstigen Ingenieurbaumaßnahmen sogar eine Wertgrenze von 2,5 Mio. Euro. Bei einzeln zu veranschlagenden Baumaßnahmen muss zum Zeitpunkt der Veranschlagung eine HU-Bau gemäß § 19 Absatz 1 LHO mit Plänen, Kostenermittlungen und Erläuterungen vorliegen. Die HU-Bau dokumentiert die notwendige Etatreife eines Vorhabens und ist insoweit eine wichtige Voraussetzung dafür, dass die Bürgerschaft ihr Etatrecht sachgerecht ausüben kann.

66 % zu
niedrige Kosten
genannt

443. Die sicherheitstechnische Nachrüstung des Wallringtunnels mit den damals geschätzten Kosten von 18,2 Mio. Euro hätte folglich einzeln veranschlagt werden müssen. Die Erklärungen gegenüber der Bürgerschaft zeigen außerdem, dass die erforderliche Etatreife fehlte, weil die Planung noch unvollständig war und statt der geforderten Kostenberechnung lediglich eine Grobkostenschätzung vorlag. In der Folge wurden die Kosten für den Wallringtunnel um mehr als 66 % zu niedrig ermittelt und der Bürgerschaft ein Gesamtfinanzierungsbedarf genannt, der rund 12,1 Mio. Euro unter den nach Abschluss der Planung zu erwartenden Ausgaben lag.

444. Der Rechnungshof hat die fehlende Einzelveranschlagung und Etatreife zum Zeitpunkt der Veranschlagung beanstandet.

Die BWVI will künftig Ausnahmen vom Grundsatz der Einzelveranschlagung eingehend begründen (siehe auch Tz. 462).

Ausgabenentwicklung

Hohe Reste
aufgrund
verspäteter
Planung

445. Aufgrund der nicht abgeschlossenen Planung verzögerte sich der Baubeginn erheblich. In den Jahren 2009 bis 2014 waren daher im Wesentlichen lediglich Honorarzahlungen zu leisten. Der eigentliche Baubeginn erfolgte erst Ende 2014. Seit der erstmaligen Veranschlagung lagen die jährlichen Ausgaben damit deutlich unter

¹ Bürgerschaftsdrucksache 20/5435 vom 2. Oktober 2012.

den Haushaltsansätzen. Von 2009 bis 2015 hätten die jährlichen Ausgaben durchgängig ohne die Veranschlagung neuer Ausgaben aus den jeweils entstandenen Haushaltsresten gedeckt werden können. Bis Ende 2014 sind Haushaltsreste angewachsen, die mehr als das Dreifache des für 2015 ursprünglich bewilligten Ansatzes in Höhe von 6,3 Mio. Euro ausmachten. Von den bis 2014 veranschlagten Mitteln in Höhe von 23,7 Mio. Euro wurden lediglich rund 2,5 Mio. Euro (10,4 %) verausgabt und 21,2 Mio. Euro auf 2015 übertragen. Das Jahr 2015 hat mit einem immer noch deutlichen Rest von rund 14,2 Mio. Euro abgeschlossen.

Die BWVI hat erklärt, sie habe in den Jahren 2009/2010 die Ausgabenentwicklung nicht absehen können. Erst nach Erstellung des ersten Nachtrags zur HU-Bau vom September 2012 hätten Erkenntnisse vorgelegen, die es gerechtfertigt hätten, mit der Ergänzung des Haushaltsplan-Entwurfs 2013/2014² die weiteren Ansätze abzusenken. Dies sei allerdings versäumt worden.

446. Nach § 11 Absatz 2 LHO a. F. durften nur diejenigen Ausgaben veranschlagt werden, die im Haushaltsjahr voraussichtlich kassenwirksam werden. Diese Vorgabe entspricht den Regelungen in § 12 Absatz 2 der ab dem Haushaltsplan 2015 anzuwendenden LHO. Zudem sind Ausgaben mit größtmöglicher Genauigkeit zu ermitteln. Damit sollen unnötige Mittelbindungen sowie Belastungen des Haushaltsabschlusses durch im Vorjahr nicht in Anspruch genommene Ausgabenermächtigungen vermieden werden. Deshalb und angesichts der abzusehenden Resteentwicklung hätte die Behörde vor jeder Veranschlagung prüfen müssen, inwieweit zusätzliche Mittel erforderlich waren. Bei der Prüfung hätte sie erkannt, dass die Mittel noch nicht zu veranschlagen waren.

*Veranschlagung
nicht der Reste-
entwicklung
angepasst*

447. Der Rechnungshof hat beanstandet, dass aufgrund der Veranschlagung durch die BWVI, trotz vorhandener Erkenntnisse zum voraussichtlichen Mittelabfluss, Haushaltsreste in zweistelliger Millionenhöhe entstanden sind.

Die Behörde hat zugesagt, ihre Veranschlagung zukünftig der Ausgabenentwicklung anzupassen.

Tunnelfahrbahnen

448. Die für die Beurteilung des Straßenoberbaus vom LSBG hinzugezogene Fachdienststelle der BWVI stellte fest, dass für die Tunnelfahrbahnen aufgrund ihres guten Zustands kein Instandsetzungsbedarf bestehe. Sie empfahl, im Zuge der Gesamtmaßnahme lediglich die Deckschicht vollständig zu erneuern.

Der LSBG hat davon abweichend nicht nur die Deckschicht, sondern den gesamten Fahrbahnaufbau mit Mehrkosten von rund 1,4 Mio. Euro abgebrochen und neu hergestellt. Er hat hierzu erklärt,

² Bürgerschaftsdrucksache Nr. 20/5435 vom 2. Oktober 2012.

- der gesamte Fahrbahnbereich habe umgebaut werden müssen, weil analog zur einschlägigen technischen Richtlinie³ eine Vergrößerung der Fahrbahnquerneigung notwendig geworden sei, um brennbare Flüssigkeiten auf kurzem Wege ableiten zu können,
- bei einer teilweisen Erneuerung wäre am Übergang zu den verbleibenden Asphaltsschichten eine Längsnaht entstanden, die eine Gefährdung für motorisierte Zweiradfahrer dargestellt hätte,
- die nicht ausgetauschten Bereiche des Fahrbahnoberbaus hätten nach nur wenigen Jahren saniert werden müssen, was Mehrkosten sowie vermeidbare Verkehrsbehinderungen bedingt hätte.

449. Der Rechnungshof teilt diese Sichtweise nicht. Er hat die BWVI und den LSBG darauf hingewiesen, dass
- Vollständige Erneuerung des Fahrbahnaufbaus nicht notwendig*
- das erforderliche Quergefälle sich bereits mit dem ohnehin vorgesehenen Bau einer neuen Fahrbahndecke und damit ohne den Austausch der Tragschichten hätte herstellen lassen,
 - die technische Richtlinie kein geeigneter Maßstab für überdachte Tunnelflächen sein kann, weil mit deren Vorgaben zum Quergefälle ausschließlich der Aquaplaninggefahr bei Starkregen begegnet werden soll,
 - die Herstellung der Deckschicht über die gesamte Fahrbahnbreite keine Längsnaht und damit keine Gefahrenstellen hätte entstehen lassen.
450. Der Rechnungshof hat beanstandet, dass der LSBG die Ausgaben für die Straßenbauarbeiten nicht auf das notwendige Maß begrenzt und dadurch unnötige Ausgaben in Höhe von rund 1,4 Mio. Euro bewirkt hat.
- Der LSBG hat dies akzeptiert.

Planungsleistungen

451. Der LSBG schloss auf der Grundlage der Honorarordnung für Architekten und Ingenieure 2009 (HOAI) mit einem Auftragnehmer drei Verträge zur Planung von Belüftungseinrichtungen. Die Planungsleistungen wurden auf der Grundlage der anrechenbaren Kosten einzeln beauftragt, getrennt abgerechnet und mit insgesamt rund 143.000 Euro vergütet.
452. Gemäß der HOAI richtet sich das Honorar für Leistungen der Technischen Ausrüstung nach der Summe der anrechenbaren Kosten

³ Richtlinie für die Anlage von Stadtstraßen, Ausgabe 2006; Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen, Köln.

der Anlagen einer Anlagengruppe⁴, die im zeitlichen und örtlichen Zusammenhang als Teil einer Gesamtmaßnahme geplant, betrieben und genutzt werden. Da die Honorare mit dem Anwachsen der anrechenbaren Baukosten nur degressiv steigen, ist die getrennte Beauftragung und Abrechnung der Leistungen stets teurer.

453. Indem der LSBG Planungsleistungen für die Lüftungsanlagen getrennt beauftragte, sind Mehrkosten von rund 16.000 Euro entstanden. Der Rechnungshof hat dies beanstandet.

*Planungsleistungen
16.000 Euro zu
teuer eingekauft*

Der LSBG hat die Feststellungen anerkannt.

Unterhaltung nichttragender Bauteile

454. Die Drainageleitungen, die Stauwasser von den Tunnelwänden fernhalten sollen, sind aufgrund fehlender Wartung nicht mehr funktionstüchtig. Da der Tunnel nicht für die sich daraus ergebende Wasserdruckbelastung ausgelegt war und überdies die Funktionsfähigkeit der Drainageleitungen mit wirtschaftlich vertretbarem Aufwand nicht wiederhergestellt werden konnte, wurde eine konstruktive Verstärkung des Tunnels für rund 190.000 Euro erforderlich. Zudem werden für die Sanierung entstandener Durchfeuchtungsschäden weitere Kosten anfallen.

*Mehrkosten
aufgrund nicht
durchgeführter
Wartungsarbeiten*

455. Die Verantwortung für die Erhaltung und die Verkehrssicherheit der Brücken und Tunnel liegt bei der BWVI, die diese grundsätzlich auf den LSBG übertragen hat. Abweichend hiervon sind die Bezirksämter generell für die Wartung und Unterhaltung der nichttragenden Bauteile – wie die oben genannten Drainageeinrichtungen – zuständig. Zwischenzeitlich wurde diese Zuständigkeit für den Wallringtunnel, die bis Mai 2016 beim Bezirksamt Hamburg-Mitte lag, von der BWVI übernommen, die die Tunnelbetriebszentrale des LSBG mit der Ausführung beauftragt hat.

Die konkreten Ursachen für die mangelnde Unterhaltung der Drainageleitungen sind nicht mehr feststellbar. Unklar bleibt u. a., ob das Bezirksamt im Rahmen der Bauwerksübergabe nach Fertigstellung im Jahr 1966 auf die unerlässlichen Wartungsarbeiten an den Drainageleitungen hingewiesen wurde. Keine der beteiligten Dienststellen verfügt über die vollständigen, für ihre Aufgabenwahrnehmung erforderlichen Informationen sowie Vereinbarungen und Unterlagen, die eindeutig dokumentieren, welche Dienststelle zu welchem Zeitpunkt welche Unterhaltungslasten zu verantworten hatte.

Keine klare Aufgabenzuordnung

456. Im Hinblick auf erkannte Defizite in der bezirklichen Aufgabenwahrnehmung bei durchzuführenden Unterhaltungs- und Instandsetzungsaufgaben hatte der Senat bereits im Jahr 2012 beschlossen, die umfassende Zuständigkeit für sämtliche Brücken, Tunnel und sonstige Ingenieurbauwerke bis zum 30. Juni 2012 bei der BWVI bzw. dem LSBG zu konzentrieren. Dieser Beschluss wurde

*Zuständigkeiten
abschließend
klären*

⁴ Zum Beispiel Lufttechnische Anlagen.

bisher jedoch nicht umgesetzt, da – nach Darstellung der BWVI – zunächst hunderte von Bauwerken zu überprüfen und Ressourcenfragen zu klären seien. Ein Abschlusszeitpunkt sei noch nicht absehbar.

457. Der Rechnungshof hat die BWVI angesichts der bekannten Defizite aufgefordert, die begonnene Neuordnung der Unterhaltungszuständigkeiten nunmehr kurzfristig zum Abschluss zu bringen. Je später eine klare und effiziente Aufgabenverteilung erfolgt, umso größer werden die Risiken infolge unterbliebener Unterhaltungs- und Wartungsaufgaben ausfallen.

Die BWVI will der Forderung nachkommen.

Ersatzneubau für die Rethehubbrücke

Behörde für Wirtschaft, Verkehr und Innovation /
Hamburg Port Authority AöR

Der Ersatzneubau ist entgegen den haushaltsrechtlichen Vorschriften nicht einzeln veranschlagt und ohne die erforderlichen Bau- und Kostenunterlagen begonnen worden.

Die Hamburg Port Authority setzt bei Kostenberechnungen durchgehend Zuschläge für Unwägbarkeiten an, die deutlich über den Richtwerten der VV-Bau liegen.

Projektsteuerungsleistungen wurden aufgrund unzureichender Personalkapazität an Externe vergeben. Dies hat zu vermeidbaren Mehrausgaben von 460.000 Euro geführt.

Angesichts von 9,2 Mio. Euro Mehrkosten für die Sicherung einer privaten Leitung auf städtischem Grund ist künftig sicherzustellen, dass diese Kosten von den Eigentümern getragen werden.

458. Die Rethehubbrücke stellt eine wichtige Straßen- und Schienenverbindung für den Hafenwirtschaftsverkehr dar. Der rund 174 Mio. Euro teure Neubau soll die abgängige Brücke ersetzen. Die Baumaßnahme wurde 2010 begonnen und im Juli 2016 für den Straßenverkehr freigegeben. Die Finanzierung erfolgte mit Mitteln aus dem Börsengang der Hamburger Hafen und Logistik AG (sog. HHLA-Milliarde) und – nachdem diese im Jahr 2015 verbraucht waren – über eine Zuwendung aus Haushaltsmitteln der Behörde für Wirtschaft, Verkehr und Innovation (BWVI). Zuwendungsempfängerin und Bauherrin ist die Hamburg Port Authority AöR (HPA). Große Teile der Projektsteuerung wurden durch Externe erbracht.

Veranschlagung

Investitionsprogramme

459. Die Veranschlagung der Anschlussfinanzierung nach Auslaufen der Finanzierung aus der HHLA-Milliarde aus dem Haushalt 2015/2016 erfolgte nicht als Einzelmaßnahme, sondern aus den Investitionsprogrammen „Straßen im Hafen“ und „Hafenbahn“. Die BWVI hat hierzu erklärt, sie habe die Bürgerschaft in den

Erläuterungen zum Haushaltsplan explizit auf die abweichende Veranschlagungsweise hingewiesen.¹

Die genehmigte Ausführungsunterlage gemäß § 57 LHO² lag im Januar 2012 – zwei Jahre nach Baubeginn – vor.

460. Tief- und sonstige Ingenieurbaumaßnahmen mit Baukosten von mehr als 6 Mio. Euro sind grundsätzlich einzeln zu veranschlagen. Ausnahmen, die in engen Grenzen zulässig sind, müssen ausführlich begründet werden (VV Nr. 2.1 zu § 18 LHO). Ausgaben bzw. Auszahlungen und Verpflichtungsermächtigungen für solche Baumaßnahmen dürfen erst veranschlagt werden, wenn Haushaltsunterlagen gemäß § 19 LHO vorliegen. Die Einzelveranschlagung großer Baumaßnahmen unterstützt die Bürgerschaft bei der sachgerechten Ausübung ihres Budgetrechts.

Voraussetzung für den Baubeginn ist zudem die Vorlage von Ausführungsunterlagen gemäß § 57 Absatz 1 LHO. Das Gesetz über die Hamburg Port Authority (HPAG) beinhaltet für die HPA eine inhaltsgleiche Verpflichtung.

*Maßnahme
nicht einzeln
veranschlagt,
Baubeginn
ohne Aus-
führungsunter-
lagen*

461. Der Rechnungshof hat beanstandet, dass
- die BWVI die Maßnahme im Haushaltsplan 2015/2016 nicht einzeln veranschlagt und
 - die HPA den Brückenneubau entgegen den Vorgaben des HPAG begonnen hat, ohne dass eine genehmigte Ausführungsunterlage vorlag.

Er hat die BWVI darauf hingewiesen, dass die Bürgerschaft trotz der Darstellung in den Erläuterungen davon ausgehen musste, dass einzeln zu veranschlagende Maßnahmen gesondert ausgewiesen werden. Ein Hinweis im Haushaltsplan auf allgemeine planerische Unsicherheiten und eventuelle zeitliche Verzögerungen entbindet nicht von der Verpflichtung, Maßnahmen auf Grundlage des jeweils gültigen Planungsstands unter Einhaltung der haushaltsrechtlichen Vorgaben zu veranschlagen.

462. Die BWVI will künftig Ausnahmen vom Grundsatz der Einzelveranschlagung aussagekräftiger begründen.

¹ Erläuterungstext für Maßnahmen der „allgemeinen Hafeninfrastruktur“ laut Haushaltsplan 2015/2016, Einzelplan 7, S. 73: „Wegen der hohen rechtlichen, planerischen und technischen Komplexität derartiger Infrastrukturprojekte ist die dazugehörige Zeitplanung mit hoher Unsicherheit behaftet und erfahrungsgemäß treten planerisch nicht antizipierbare Verzögerungen auf. Welche Projekte, in welchem Umfang und zu welchem Zeitpunkt umgesetzt werden können, lässt sich daher nicht abschließend und verlässlich konkretisieren und damit im Haushalt maßnahmenscharf veranschlagen.“

² Seinerzeit § 54 LHO a. F.

Veranschlagung von „Unwägbarkeiten“

463. Nach dem Senatskonzept zum Kostenstabilen Bauen³ können bei der Kostenermittlung in Abhängigkeit von der Planungstiefe Kostenvarianzen veranschlagt werden, um Ungenauigkeiten zu berücksichtigen. Die Höhe der möglichen Zuschläge richtet sich nach der VV-Bau und ist abhängig von der Komplexität des jeweiligen Projekts und ausschließlich auf Grundlage der Basiskosten (Baukosten ohne Baunebenkosten) zu ermitteln. Etwaige weitere Zuschläge für Unvorhersehbares sind ausdrücklich ausgeschlossen.
464. Zuwendungsempfänger sind von dem jeweiligen Zuwendungsgeber mittels Zuwendungsbescheid zur Anwendung der VV-Bau zu verpflichten. Tochterorganisationen, die außerhalb der Verwaltung der Freien und Hansestadt Hamburg (FHH) und ganz oder mehrheitlich im Eigentum der FHH stehen, sind durch die jeweiligen Bedarfsträger vertraglich an die VV-Bau zu binden.
465. Die HPA setzt bei der Kostenermittlung für eigene Baumaßnahmen in Abhängigkeit von der Planungstiefe regelhaft Zuschläge für „Unwägbarkeiten“ an. Die Zuschläge werden als prozentuale Anteile an den jeweiligen Baukosten einschließlich der Baunebenkosten festgesetzt. Die Zuschlagshöhe liegt bei allen Baumaßnahmen, die nicht dem Hochbau zuzurechnen sind, durchgehend doppelt bis vierfach über den Vorgaben der VV-Bau für die Veranschlagung von Kostenvarianzen. Die HPA hat dies mit „besonderen Rahmenbedingungen“ – zum Beispiel erhöhten Risiken in Bezug auf Baugrundverhältnisse und Kampfmittelbeseitigung – erklärt.
466. Die Kostenvarianzen der VV-Bau sind als Richtwerte zu verstehen, die allerdings eine Bewertung des jeweiligen Einzelfalls nicht entbehrlich machen. Plausible Gründe, die regelhafte Überschreitungen in Größenordnungen rechtfertigen, wie sie die HPA vorsieht, sind nicht zu erkennen. Die von der HPA vorgetragene Begründung (Tz. 465) trägt nicht, weil Risiken aus dem Baugrund oder Kampfmittelräumungen als „Besondere Risiken“ nach Art und Umfang gesondert auszuweisen sind und nicht als eine finanzielle Reserve veranschlagt werden dürfen.
467. Der Rechnungshof hat die BWVI aufgefordert, bei künftigen Projekten ihr Augenmerk besonders darauf zu richten, dass die HPA als Zuwendungsempfängerin die Regelungen der VV-Bau einhält. Dies gilt auch in den Fällen, in denen die HPA in anderer Form für die BWVI tätig wird. Abweichungen von den in der VV-Bau festgelegten Richtwerten müssen künftig einzelfallbezogen und plausibel begründet werden.
468. Die BWVI hat dies zugesagt. Die HPA hat zudem angekündigt, ihre Regelungen hinsichtlich der Zuschlagsätze mit dem Ziel zu überarbeiten, sie den Kostenvarianzen der VV-Bau anzupassen. Dabei solle auch geprüft werden, mit welcher Begründung im Einzelfall Ausnahmen zugelassen werden können.

Zuschläge regelhaft erheblich über Vorgaben

³ Bürgerschaftsdrucksache 20/6208 vom 4. Dezember 2012.

Projektmanagement

Personalkapazität

- Trotz drohen-
dem Totalaus-
fall der Brücke
keine ausrei-
chende Perso-
nalausstattung*
469. Der Ersatzbau sollte bereits bis 2011 fertiggestellt werden, weil ein Ausfall der vorhandenen Brücke gravierende Verkehrsbeschränkungen zur Folge gehabt hätte. Der hieraus resultierende hohe Zeitdruck führte allerdings nicht dazu, dass dem Projekt durchgehend die erforderlichen Personalressourcen zur Verfügung gestellt wurden. Die Personalausstattung lag unter der HPA-internen Richtlinie zum Personaleinsatz. Ab dem Jahr 2009 wurden zwar externe Büros mit insgesamt rund 90 % der Projektsteuerungsleistungen beauftragt, weil die HPA erkannt hatte, dass die Personalstärke nicht ausreichte, um das hochkomplexe Projekt auftraggeberseitig umzusetzen. Die befürchteten Verkehrsbeschränkungen traten allerdings dennoch ein, weil der Ersatzbau erst im Juli 2016 für den Verkehr freigegeben werden konnte und die vorhandene Brücke den Anforderungen ab August 2014 nicht mehr standhielt. Die dadurch bedingten weiträumigen Verkehrsumleitungen haben zu einem volkswirtschaftlichen Schaden in der Größenordnung von 6 Mio. Euro geführt.⁴
470. Jede Aufgabenwahrnehmung setzt eine Ausstattung mit ausreichendem Fachpersonal voraus. Selbst wenn sich die Verwaltung für die Vergabe von Leistungen an Private entschieden hat, muss sie dauerhaft in der Lage sein, die von Privaten erbrachten Leistungen zu steuern und zu kontrollieren.⁵ Es gilt der Grundsatz, dass kein Projekt ohne ausreichende Bearbeitungskapazität begonnen werden darf.⁶
- Vermeidbare
Ausgaben
durch Beauftra-
gung Externer*
471. Der Rechnungshof hat beanstandet, dass die HPA angesichts der besonderen Eilbedürftigkeit des Projekts nicht auf eine ausreichende Ausstattung mit eigenem Personal hingewirkt hat. Eine ihren eigenen Richtlinien und Erkenntnissen entsprechende Personalausstattung wäre zudem um mindestens 460.000 Euro preisgünstiger gewesen als die Vergabe der Projektsteuerungsleistungen.⁷ Er hat die HPA aufgefordert, künftig ausreichend eigenes Fachpersonal einzusetzen und damit die zügige Abwicklung vergleichbarer Bauprojekte sicherzustellen.

Die HPA hat dies zugesagt.

⁴ Überschlägige Ermittlung des Rechnungshofs auf der Grundlage bewerteter zusätzlicher Fahrwege und Fahrzeiten sowie dadurch entstehender Gesundheits- und Umweltbelastungen.

⁵ Beratende Äußerung nach § 88 Absatz 3 LHO vom 8. Juli 2010 „Kostenstabiles Bauen“ (Bürgerschaftsdrucksache 19/6919 vom 4. August 2010) zur Vorbereitung, Durchführung und Abrechnung von Baumaßnahmen.

⁶ Mitteilung des Senats an die Bürgerschaft „Kostenstabiles Bauen – Fortentwicklung des öffentlichen Bauwesens“, Bürgerschaftsdrucksache 20/6208 vom 4. Dezember 2012.

⁷ Ermittlung des Rechnungshofs auf der Grundlage eines Kostenvergleichs der HPA.

Vertragsgestaltung

472. Die HPA vergab die bei dem Bauprojekt anfallenden Projektmanagementleistungen (Projektsteuerung- und Projektleitung) im Gesamtumfang von rund 6 Mio. Euro an neun Auftragnehmer. Aufträge über rund 4,7 Mio. Euro – also rund 78 % – wurden entgegen den einschlägigen Vergabevorschriften ohne wettbewerbliche Vergabeverfahren – insbesondere ohne Einholung von Vergleichsangeboten – erteilt. Hinsichtlich der Projektsteuerungsleistungen lag weder ein Vergabekonzept noch eine Schätzung des voraussichtlichen Gesamtauftragswerts vor. In fünf Fällen erfolgte die Beauftragung in schriftlicher Form erst nach Beginn der Leistungserbringung und in vier Fällen wurde trotz Überschreitung des Schwellenwerts kein EU-weites Vergabeverfahren durchgeführt.
473. Der Rechnungshof hat das Vorgehen beanstandet und die HPA darauf hingewiesen, dass sie bei einer Vergabe im Wettbewerb günstigere Preise erzielt hätte und die Leistungen somit zu teuer einkaufte. Er hat die HPA aufgefordert, die vergaberechtlichen Bestimmungen künftig zu beachten.
474. Die HPA hat zugesagt, durch verbesserte Vergabeaufsicht künftig sicherzustellen, dass sich die festgestellten Mängel nicht wiederholen.

*Aufträge über
4,7 Mio. Euro
ohne Wettbewerb
vergeben*

Kosten aufgrund privater Leitungen

475. In der Nähe der Brückenbaustelle betreibt ein Hafenbetrieb seit 1972 eine Rohrleitung, die das Gewässer „Rethe“ sowie anschließende Hafenflächen quert. Da das damals zuständige Amt Strom- und Hafenbau bereits davon ausging, dass mittel- bis langfristig eine Brückenneubaumaßnahme notwendig werden könnte, wurden in die zum Bau und Betrieb der Rohrleitung erforderlichen wasser- und baurechtlichen Genehmigungsbescheide Bestimmungen⁸ aufgenommen, die nachteiligen Folgen für die FHH vorbeugen sollten.
476. Der Rechnungshof hat festgestellt, dass bei der Erstellung des Brückenbaus bislang Ausgaben im Umfang von insgesamt 9,2 Mio. Euro entstanden sind, die für die Sicherung der privaten Rohrleitung im Gewässerbereich sowie landseitig auf einem städtischen Grundstück notwendig waren. Eine vom Rechnungshof geforderte rechtliche Prüfung durch die HPA ergab allerdings, dass weder die Genehmigungsbescheide noch der Mietvertrag die Leitungsbetreiberin wirksam zur Übernahme der entstandenen Kosten verpflichten.
477. Grundsätzlich verpflichtet die FHH die Betreiber von Leitungen, die der Daseinsvorsorge dienen und dazu stadteigene Grundstücke

*9,2 Mio. Euro
Mehrkosten zur
Sicherung privater
Rohrleitungen*

⁸ Zum Beispiel wurde dem Betreiber in der Baugenehmigung auferlegt, gegebenenfalls entstehende Schäden an der Rohrleitung aus Baumaßnahmen, wie dem Bau einer neuen Rethhubrücke, zu seinen Lasten zu beheben.

der FHH nutzen, vertraglich, ihre Leitungen auf eigene Kosten zu entfernen, zu sichern oder zu verlegen, sobald diese Anlagen spätere Maßnahmen, die im Interesse der Stadt liegen, stören. Wenn die entsprechende Nutzung städtischer Grundstücke ausnahmsweise für private Betreiber zugelassen wird, ist sicherzustellen, dass diesen die Folge- und Kostentragungspflichten ebenfalls rechtssicher auferlegt werden. Wie sich in dem vorliegenden Fall erwiesen hat, sind Auflagen und Nebenbestimmungen in öffentlich-rechtlichen Genehmigungsbescheiden grundsätzlich nicht geeignet, diese Forderung zu erfüllen.

478. Der Rechnungshof hat die HPA aufgefordert, künftig privaten Leitungsbetreibern die Nutzung städtischer Grundstücke bzw. des öffentlichen Grundes nur zu gestatten, wenn diese sich vertraglich verpflichten, die FHH von allen sich aus dem Bau und Betrieb der Leitungen ergebenden Nachteilen, Kosten und Verpflichtungen freizuhalten.

Die HPA hat dies zugesagt.

Infrastruktur Friedhof Ohlsdorf

Behörde für Umwelt und Energie /
Hamburger Friedhöfe AöR

Die Bürgerschaft ist über Kosten und Dringlichkeit von Sanierungsmaßnahmen unzutreffend unterrichtet worden.

Für das Regenwassernetz sind Ausgaben in Höhe von 3,7 Mio. Euro geleistet worden, obwohl das angekündigte Gesamtkonzept nicht vorlag.

Die Vergabe der Projektmanagementleistungen hat gegenüber der Eigenerledigung zu Mehrkosten von ca. 250.000 Euro und zudem zu diversen Mängeln geführt.

Das vorhandene Gutachten zur Straßensanierung ist überholt. Straßen sind überdimensioniert hergerichtet worden.

479. Im Jahr 2009 kündigte der Senat an, die nach dem Ergebnis gutachterlicher Untersuchungen sanierungsbedürftigen Straßen und Sielleitungen auf dem Friedhof Ohlsdorf langfristig wiederherzustellen. Die Umsetzung des Sanierungsprogramms erfolgt durch die Hamburger Friedhöfe AöR (HF), die Finanzierung aus Haushaltsmitteln der Behörde für Umwelt und Energie (BUE). Der Gesamtfinanzbedarf bis zum Jahr 2020 wurde mit mindestens 24,5 Mio. Euro angegeben. Nachdem die Bürgerschaft für dringlichste Maßnahmen bereits 1,4 Mio. Euro im Jahr 2007 bereitgestellt hatte,¹ bewilligte sie 2009 weitere rund 5 Mio. Euro. Die fehlenden etwa drei Viertel des Sanierungsprogramms sollten nach Priorität und zeitgerechter Realisierbarkeit in mehreren Tranchen umgesetzt werden.²

Die bisher umgesetzten und bereits geplanten Baumaßnahmen sind nicht auf die mittlerweile initiierten Konzepte für eine langfristige Weiterentwicklung des Friedhofs (Projekt „Ohlsdorf 2050“) ausgelegt.

Unterrichtung der Bürgerschaft

480. Der Bürgerschaft wurde im Jahr 2009 berichtet, dass nach einer Untersuchung für die sofortige und kurzfristige Sanierung (Schadensklassen 0 und 1) des Abwasser- und Regenwassernetzes

¹ Bürgerschaftsdrucksache 18/6282 vom 22. Mai 2007.

² Bürgerschaftsdrucksache 19/4452 vom 27. Oktober 2009.

11,1 Mio. Euro benötigt würden. Davon seien 4,5 Mio. Euro für die dringendsten Maßnahmen erforderlich.

481. Die Untersuchung war von der Hamburger Stadtentwässerung AöR (HSE) durchgeführt worden.

*Information der
Bürgerschaft
auf Basis einer
nicht tauglichen
Untersuchung*

Sie enthielt widersprüchliche Angaben zur finanziellen Dimension des sofortigen und kurzfristigen Sanierungsbedarfs: kein Bedarf, 2,1 Mio. Euro bzw. 7,1 Mio. Euro.

Somit deckten sich die Untersuchungsergebnisse nicht mit der Darstellung gegenüber der Bürgerschaft, der für die sofort und kurzfristig durchzuführenden Maßnahmen ein Betrag von 11,1 Mio. Euro genannt worden war. Nach Erkenntnissen des Rechnungshofs war dies der Betrag für nur mittelfristig notwendige Sanierungsmaßnahmen.

Der für dringendste Maßnahmen von der Bürgerschaft geforderte Teilbetrag von 4,5 Mio. Euro lässt sich ebenfalls nicht aus der Untersuchung ableiten, für den sofortigen Handlungsbedarf (Schadensklasse 0) sind maximal 0,2 Mio. Euro genannt worden.

Die Dringlichkeit der Maßnahmen ist gegenüber der Bürgerschaft übertrieben dargestellt worden.

482. Aufgrund der widersprüchlichen Angaben zur Höhe des dringlichen Sanierungsbedarfs war die Untersuchung der HSE als Grundlage für die Beteiligung der Bürgerschaft erkennbar nicht tauglich.

483. Der Rechnungshof hat beanstandet, dass
- die Bürgerschaft über den finanziellen Umfang sofortiger und kurzfristiger Sanierungsmaßnahmen am Sielnetz unzutreffend unterrichtet wurde und
 - die widersprüchlichen Untersuchungsergebnisse zur Kostenprognose vor Unterrichtung der Bürgerschaft nicht ausreichend geprüft wurden.

Sanierung Sielnetz

Gesamtkonzept für Regenwasser

484. Der Bürgerschaft wurde angekündigt, über „2010 hinaus ein ganzheitliches Gesamtkonzept für den Bereich Regenwasser in Auftrag zu geben, das auch Möglichkeiten einer Reduzierung des Regenwassernetzes prüft“.³ Auf eine kurzfristig durchzuführende Sanierung der Hauptleitungen könne aber nicht verzichtet werden. Die HF verfolgte damals das Ziel, das Gesamtkonzept bis 2011 erstellen zu lassen. Die entsprechende „Analyse und Konzeption der

³ Bürgerschaftsdrucksache 19/4452 vom 27. Oktober 2009, S. 2.

Entwässerungssysteme auf dem Friedhof Ohlsdorf“ wurde indes erst im Juni 2015 beauftragt.

485. Das Regenwassernetz entspricht in seiner Gesamtlänge dem einer Stadt mit ca. 40.000 Einwohnern. Bei einem derartigen Sielnetz ist ein Gesamtkonzept eine unabdingbare Voraussetzung für ein Sanierungsprogramm. Hierzu gehört eine aktuelle und möglichst vollständige Sielinspektion sowie eine hydraulische Überprüfung der Leistungsfähigkeit des Sielnetzes. Erst aus einer solchen Überprüfung wären die Notwendigkeit von Baumaßnahmen sowie deren Prioritäten ableitbar gewesen. Die HF verzichtete vor Beginn der Sanierung trotz entsprechender Hinweise der HSE auf ein solches Konzept. Stattdessen wurden auf der Grundlage einer zum damaligen Zeitpunkt bereits über zehn Jahre alten und damit inzwischen überholten Inspektion eines Teilnetzes (50 %) sowie einer Sielinspektion geringen Umfangs im Jahr 2009 (4 %) bereits rund 3,7 Mio. Euro für Baumaßnahmen verausgabt, ohne sich vorher Kenntnis darüber zu verschaffen, ob und in welcher Dimension Regenwassersiele langfristig noch benötigt werden.

Trotz fehlender Gesamtkonzeption 3,7 Mio. Euro Ausgaben geleistet

486. Der Rechnungshof hat die Vorgehensweise der HF kritisiert und sie aufgefordert, weitere Baumaßnahmen erst auf Grundlage eines abgestimmten Gesamtkonzepts durchzuführen.

Er hat ferner darauf hingewiesen, dass das Vorgehen den Zielen des 2009 von der BUE und Hamburg Wasser begonnenen Projekts RegenInfraStrukturAnpassung (RISA) nicht gerecht wird. Das Projekt befasst sich mit dem zukunftsweisenden und nachhaltigen Umgang mit Regenwasser (zum Beispiel der Versickerung vor Ort). Angesichts des ohnehin bestehenden hohen Sanierungsbedarfs bietet sich der Friedhof Ohlsdorf als abgeschlossenes Entwässerungsgebiet hierfür geradezu an.

Nachtragsforderungen

487. Zu den Grundleistungen der Projektsteuerung gehört u.a. die Überprüfung von Kostenberechnungen. Im Jahr 2009 hat die HF auf der Grundlage einer Kostenberechnung der mit der Planung beauftragten HSE über 686.000 Euro die Sanierung von Regenwassersielen ausgeschrieben. Mit 974.000 Euro lag das günstigste Angebot allerdings um 42 % höher. Zu den Gründen dieser deutlichen Kostenüberschreitung stellten die externe Projektsteuerung und die HSE übereinstimmend im Nachhinein fest, dass verschiedene Kostenpositionen nicht und Einheitspreise zu niedrig angesetzt worden waren. Schließlich erteilte die HF einen reduzierten Auftrag über 714.000 Euro. Aufgrund dieses reduzierten Leistungsumfangs und der verspäteten Beauftragung machte die Baufirma Nachtragsforderungen gegen die HF geltend, die nach Prüfung durch die HSE und die Projektsteuerung mit 40.500 Euro beglichen wurden. Neben diesen vermeidbaren Kosten ist ein nicht unerheblicher Prüfungs- und Abstimmungsaufwand entstanden, von dem die Projektsteuerung letztlich noch profitierte, weil ihr dieser zusätzlich vergütet wurde.

Mangelhafte Kostenberechnung unzureichend geprüft

488. *Schadenersatz für vermeidbare Mehrkosten blieb ungeprüft*
- Mangelhafte Kostenberechnungen können Schadenersatzansprüche gegen die Planer nach sich ziehen, ebenso wie nur ungenügend erfüllte Leistungspflichten der Projektsteuerung. Dennoch hat die HF keinen Schadenersatz geprüft.
- Der Rechnungshof hat dies beanstandet. Er hat die HF aufgefordert, künftig der möglichen Haftung von Auftragnehmern konsequent nachzugehen.

Straßensanierung

489. *Straßengutachten als Grundlage nicht mehr geeignet*
- Grundlage für die Sanierung des Straßennetzes war ein Gutachten aus dem Jahr 2005, in welchem die baulichen Straßenzustände und Schadensursachen erfasst, Sanierungsmaßnahmen vorgeschlagen und Kosten hierfür geschätzt worden waren. Bei einzelnen Straßenabschnitten, für die das Gutachten eine Sanierung mit höchster Priorität innerhalb von fünf Jahren als erforderlich angesehen hatte, trat seither weder eine erkennbare weitere Verschlechterung des Zustands ein noch mussten dort bauliche Maßnahmen zur Erhaltung der Verkehrssicherheit durchgeführt werden. U. a. aufgrund der weiter fortgeschrittenen Straßenalterung ist eine Überprüfung der Sanierungsvorschläge und der Kostenschätzung erforderlich. Das Gutachten ist daher insgesamt als Grundlage für zukünftige Straßensanierungen nicht mehr geeignet.
490. *Mehrkosten durch nicht erforderlichen Straßenaufbau*
- Dem Gutachten entsprechend wurden zudem Straßen mit kostenintensiven Deck- und Tragschichten versehen, die sich entgegen der maßgeblichen Richtlinie für den Straßenbau⁴ nicht an der tatsächlichen Verkehrsbeanspruchung orientierten. Allein bei der im Jahr 2011 erfolgten Sanierung der Kapellenstraße führte dies zu Mehrkosten von rund 45.000 Euro (rund 9 %); Ausgaben in der Größenordnung von 500.000 Euro können künftig noch vermieden werden.
- Deutlich zu breite Fahrbahnen*
- Auch wurden bei den bislang durchgeführten Straßensanierungen die bestehenden Fahrbahnbreiten ohne Prüfung unverändert gelassen, obwohl diese die Werte nach den für Straßen in Hamburg gültigen Planungshinweisen⁵ vielfach deutlich überschritten. Damit wurde die Möglichkeit außer Acht gelassen, neben Investitionseinsparungen auch geringere Unterhaltungskosten zu erreichen.
491. Der Rechnungshof hat die überdimensionierte Sanierung der Straßen beanstandet und die HF aufgefordert, keine weiteren Entscheidungen auf Grundlage des veralteten Straßengutachtens zu treffen. Er hat ferner gefordert, für das Straßennetz unter Beachtung des Regelwerks und Berücksichtigung der zukünftigen Verkehrsentwicklung auf dem Friedhofsgelände ein bedarfsgerechtes Sanierungskonzept zu erstellen.

⁴ Entwurfsrichtlinie Nr. 1, Standardisierter Oberbau mit Asphaltdecken für Fahrbahnen.

⁵ Planungshinweise für Stadtstraßen, Teil 3 Querschnitte.

Projektmanagement

492. Die HF hat bislang sämtliche Projektmanagementleistungen für das Sanierungsprogramm an ein Unternehmen vergeben. Die Gesamtrechnungssumme betrug 463.000 Euro. Der Rechnungshof hat von der Vergabe bis zur Abrechnung der Leistungen gravierende Mängel festgestellt:
- Die Wirtschaftlichkeit der Vergabe wurde nicht geprüft. Eine Erledigung der beauftragten Leistungen mit eigenem Fachpersonal hätte Minderausgaben in einer Größenordnung von 250.000 Euro bewirkt. *Mehrkosten durch Vergabe von Leistungen*
 - Die Beauftragung erfolgte ohne die Durchführung eines wettbewerblichen Verfahrens und unter Verstoß gegen den gesetzlich vorgeschriebenen EU-weiten Wettbewerb nach der VOF. Hierdurch wurde zudem die Möglichkeit vertan, günstigere Angebote zu erhalten. Der HF ist es nicht gelungen, die vom Rechnungshof bereits wiederholt beanstandete unzulässige Vergabepraxis abzustellen.⁶ *Vergabe ohne erforderlichen Wettbewerb*
 - Die Angemessenheit der vereinbarten Honorare blieb ungeprüft. In der Folge wurden durchschnittlich ca. 32 % und maximal bis zu 56 % höhere Tagessätze gezahlt als üblich.⁷ Auf die Gesamtrechnungssumme bezogen führte dies zu Mehrkosten von rund 100.000 Euro. *Mehrkosten durch Anerkennung unüblich hoher Honorare*
 - Die HF ist privatrechtliche Verpflichtungen eingegangen, ohne dass die im HF-Errichtungsgesetz geforderten Voraussetzungen vorlagen. Die Verträge wurden durchweg erst bis zu 14 Monate nach Leistungsbeginn in der geforderten Schriftform geschlossen. *Schriftliche Beauftragung zum Teil deutlich nach Leistungsbeginn*
 - Die HF hat Projektmanagementleistungen akzeptiert, ohne ausreichend detaillierte Stundennachweise zeitnah eingefordert und geprüft zu haben. Vom Rechnungshof festgestellte Abrechnungsfehler führten noch während der Prüfung zu einer Rückzahlung von 23.000 Euro. *Abrechnung auf Grundlage ungenügender Nachweise*
493. Der Rechnungshof hat die nicht vorschriftenkonforme⁸ Abwicklung der Projektmanagementleistungen beanstandet und die HF aufgefordert, Aufträge künftig unter Beachtung einschlägiger Vergabevorschriften zu erteilen und Honorarvereinbarungen und -abrechnungen strikt am Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit auszurichten.

⁶ Jahresbericht 1998, „Wirtschaftsführung der Anstalt“, Tz. 500 f.; Jahresbericht 2005, „Staatliche Friedhöfe“, Tz. 270; Jahresbericht 2014, Bestattungsförderung Ohlsdorf“, Tz. 461 ff.

⁷ Zugrunde gelegt wurde die Leistungs- und Honorarordnung Projektmanagement in der Bau- und Immobilienwirtschaft des Ausschusses der Verbände und Kammern der Ingenieure und Architekten für die Honorarordnung e.V. (AHO).

⁸ U. a. folgende Vorschriften wurden nicht beachtet: VW zu § 7 LHO, § 3 VOF, § 3 Vergabeverordnung, § 10 Gesetz zur Errichtung der Hamburger Friedhöfe.

Bilanzierung

- Investitionen
ohne Aus-
wirkung auf
Vermögenslage*
494. Die BUE hat bislang geleistete Investitionen im Umfang von rund 5,4 Mio. Euro nicht als immaterielle Vermögensgegenstände⁹ aktiviert und somit die gegenüber der Bürgerschaft bei ihrer Entscheidung über die Mittelbereitstellung angekündigte und bilanzrechtlich gebotene Erhöhung des Anlagevermögens¹⁰ nicht realisiert.
495. Der Rechnungshof hat dies beanstandet und die BUE aufgefordert, die Aktivierung sowie unterbliebene Abschreibungen nachzuholen und künftig die Anwendung der bilanzrechtlichen Regelungen sicherzustellen.

Stellungnahme der Verwaltung

496. Die BUE und die HF haben die Feststellungen und Beanstandungen anerkannt, wollen den Forderungen nachkommen und haben nach eigenen Angaben begonnen, erste Schritte u. a. in dem Projekt Ohlsdorf 2050 umzusetzen.

⁹ Aus der Finanzierung von Anlagevermögen ergibt sich eine Gegenleistungsverpflichtung der HF, die von der FHH als immaterieller Vermögensgegenstand zu bilanzieren ist.

¹⁰ Bürgerschaftsdrucksache 19/4452 vom 27. Oktober 2009, S. 3.

Justiz und verwaltungsinterne Verfahren

Gerichtsvollzieherwesen

Justizbehörde

Tragfähige Daten zur Ermittlung der Arbeitsbelastung und damit belastbare Grundlagen zur Personalbedarfsermittlung der Gerichtsvollzieherinnen und Gerichtsvollzieher fehlen.

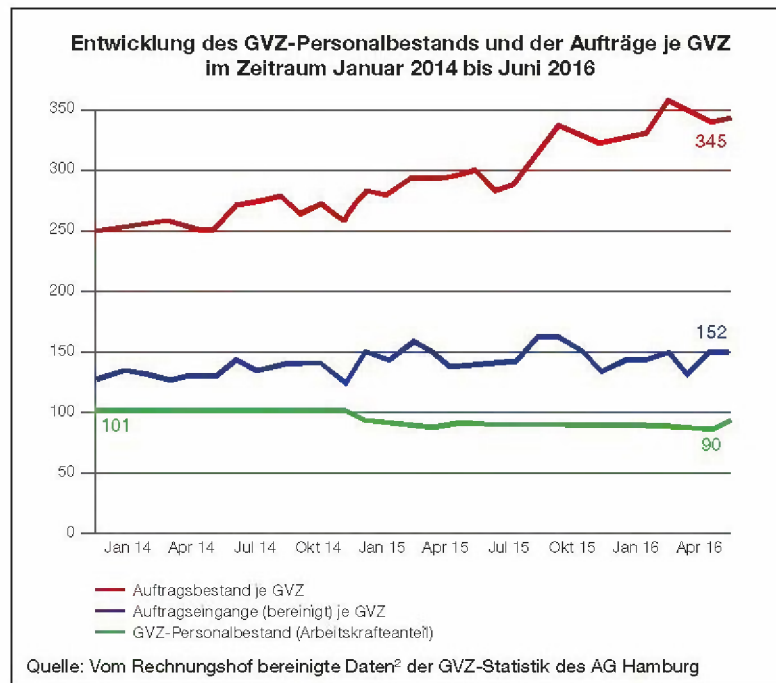
Bei Entlastung von Intendanzaufgaben und bei räumlicher Konzentration könnten mehr Kernaufgaben erledigt werden.

497. Rechtsfrieden wird in erster Linie durch gerichtliche Entscheidungen herbeigeführt, einen unerlässlichen Beitrag hierzu leistet aber auch deren zeitnahe und wirksame Vollstreckung. Dem Gerichtsvollzieherwesen kommt daher eine hohe gesellschaftliche, überdies auch volkswirtschaftliche Bedeutung zu. Gerichtsvollzieherinnen und Gerichtsvollzieher (GVZ) sind als Justizbeamtinnen und -beamte selbstständige Organe der Rechtspflege. Sie führen im Wesentlichen die Zwangsvollstreckung in das bewegliche Vermögen im Auftrag von Gläubigerinnen und Gläubigern durch, nehmen Schuldnerinnen und Schuldnern die Vermögensauskunft ab und bewirken u. a. Zustellungen. Jedem Amtsgericht (AG) sind GVZ-Bezirke zugeordnet, in denen grundsätzlich jedem GVZ ein Bezirk zugewiesen ist. Die GVZ unterliegen der Dienstaufsicht des jeweiligen AG.
498. Die Justizbehörde hat die GVZ mit der Gerichtsvollzieherordnung (GVO)¹ als Verwaltungsvorschrift dazu verpflichtet, Geschäftszimmer auf eigene Kosten zu unterhalten und zu betreiben sowie erforderlichenfalls Bürokräfte als eigene Arbeitnehmer zu beschäftigen. Hierfür erhalten die GVZ (teils pauschale) Aufwandsentschädigungen aus dem Haushalt.

Personalbedarf und Arbeitsbelastung

499. Vorhandene, jedoch bislang nicht AG-übergreifend ausgewertete Daten zur Entwicklung der monatlichen Eingangs- und Bestandszahlen deuten auf eine gestiegene Arbeitsbelastung je GVZ. Eine Ursache hierfür ist der gesunkene Personalbestand:

¹ Die GVO ist bundeseinheitlich inhaltsgleich, soweit nicht die Länder jeweils ergänzende Bestimmungen erlassen haben.



500. Die Justizbehörde bildet seit 2015 verstärkt GVZ-Nachwuchskräfte aus, um Personalabgänge zu ersetzen. Um den insgesamt erforderlichen Personalbedarf zutreffend zu ermitteln, fehlt es ihr aber an hinreichenden Daten zur Ermittlung der Arbeitsbelastung (u. a. Arbeitszeiten, Auftragserledigungen) der GVZ sowie deren Bürokräfte. Die Justizbehörde ermittelt die durchschnittliche prozentuale Arbeitsbelastung³ der GVZ auf Basis eines Gewichtungsschlüssels („Hamburger Belastungsschlüssel“). Diesen nutzt die Justizbehörde für die Steuerung der Auftragsverteilung. Diese Kennzahl ist in ihrer jetzigen Form aber für die Darstellung der Arbeitsbelastung ungeeignet. So werden bei der Berechnung dieser Kennzahl Statistikdaten aus eingegangenen Aufträgen und vorgenommenen Handlungen (zum Beispiel Einholung von Auskünften) vermischt. Zudem erfassen weder Justizbehörde noch AGe vollständig Daten zur Erledigung eingegangener Aufträge. Ebenso erheben sie nicht die Arbeitszeiten von GVZ und deren Bürokräften sowie die Dauer der Vollstreckungsverfahren.

*Tatsächlicher
Personalbedarf
unklar*

Der Justizbehörde fehlen somit geeignete Grundlagen zur Personalbedarfsermittlung und damit für die Planung eines wirtschaftlichen Personaleinsatzes.

Insoweit stellt es einen ersten wichtigen Schritt dar, dass das AG Hamburg beabsichtigt, ein realitätsnahes Personalbemessungssystem zu erarbeiten. Dem muss in einem nächsten Schritt eine Personalbedarfsermittlung folgen. Dazu prüft das AG Hamburg, inwieweit diesbezügliche Untersuchungen Baden-Württembergs und Bayerns auf Hamburger Verhältnisse übertragbar sind.

² Um doppelt gezählte Aufträge bereinigte Daten.

³ Vgl. Bürgerschaftsdrucksache 21/1741 vom 27. Oktober 2015, S. 7 f.

501. Hinsichtlich des Beschäftigungsumfangs von Bürokräften bei den GVZ (Tz. 498) haben weder Justizbehörde noch AGe überprüft, inwieweit deren Einsatz erforderlich ist.
502. Der Rechnungshof hat die Justizbehörde aufgefordert,
- belastbare Daten zur Ermittlung der möglichen und tatsächlichen Arbeitsbelastung zu erheben und
 - den notwendigen Beschäftigungsumfang von Bürokräften zu überprüfen.

Beschäftigung Angehöriger

503. Im Prüfungszeitraum beschäftigten rund 91 % der GVZ entgeltlich Bürokräfte, die sie selbst als Arbeitgeber anzustellen haben. Bei drei Vierteln davon war mindestens eine der Bürokräfte Angehöriger mit gleicher Wohnanschrift bzw. gleichem Nachnamen wie der jeweilige GVZ. Damit haben diese GVZ mit eigenen Angehörigen Arbeitsverträge geschlossen und die ihnen daraus erwachsenen Aufwendungen gegenüber der Justizbehörde abgerechnet (Tz. 498).

Die GVO geht nach ihrem Wortlaut von der Möglichkeit zum Abschluss solcher Verträge aus. Auf eine im Verlauf der Prüfung erfolgte Anfrage des AG Hamburg erhob auch das Personalamt gegen die Zulässigkeit der Beschäftigung eigener Angehöriger keine beamtenrechtlichen Einwände. Gleichwohl bleiben unter dem rechtsstaatlichen Gesichtspunkt, dass in Verwaltung und Justiz jeder Anschein einer Vermengung dienstlicher und privater Interessen zu vermeiden ist, Zweifel an einem Vertragsschluss von Amtsträgern mit Angehörigen.

*Beschäftigung
Angehöriger
überprüfungs-
bedürftig*

Diese Zweifel gelten erst recht bei der mit der Anstellung notwendig verbundenen förmlichen Verpflichtung nach dem Verpflichtungsgesetz (einem vereidigungsähnlichen Vorgang). Dabei handelt es sich um einen Verwaltungsakt, dessen Erlass gegenüber einem Angehörigen jedem Amtsträger grundsätzlich verwehrt ist.

Unabhängig davon bildet die fehlende Trennung von Dienst- und Privatleben im Verlauf des Arbeitsverhältnisses ein Risiko insoweit, als kaum kontrollierbar ist, ob die dem GVZ aus Haushaltsmitteln entschädigte Arbeitsleistung von Angehörigen im vereinbarten Umfang erbracht wird. Ein solches Risiko darf die Justizbehörde nicht unbeachtet lassen. Konkreter Anhaltspunkte für tatsächlich gegebenes Fehlverhalten bedarf es dazu nicht.

504. Der Rechnungshof hat die Justizbehörde aufgefordert, darauf hinzuwirken, dass für die Anstellung von Büropersonal und deren Verpflichtung Verfahren entwickelt und angewandt werden, die keinen rechtlichen Zweifeln begegnen sowie jeden bösen Schein vermeiden und die während der Dauer eines Arbeitsverhältnisses mögliche Unregelmäßigkeiten ausschließen. Dazu sollte die Justizbehörde vorab im Zusammenwirken mit dem Personalamt die Rechtslage eingehend prüfen.

505. Die Justizbehörde hat auf die vergleichbare Praxis in anderen Ländern verwiesen. Gleichwohl will sie die Hinweise des Rechnungshofs zum Anlass nehmen, die Rechtslage im Benehmen mit dem Personalamt vertieft zu prüfen, und auf dieser Grundlage das Verfahren zur Anstellung des Büropersonals weiterentwickeln.

Art und Lage der Geschäftszimmer

506. Nach der GVO muss der GVZ ein Geschäftszimmer in seinem AG-Bezirk vorhalten. Ausnahmsweise kann er es an einem anderen Ort unterhalten, wenn es verkehrsgünstig in der Nähe des AG-Bezirks eingerichtet wird und die ordnungsmäßige Erledigung der Dienstgeschäfte sowie die Belange der Parteien nicht beeinträchtigt werden, insbesondere dem Land und den Parteien keine Mehrkosten entstehen. Entsprechende Ausnahmen darf das AG Hamburg nur genehmigen, wenn sich das künftige Geschäftszimmer nicht weiter als dreißig Kilometer Luftlinie vom Hamburger Rathaus entfernt befindet.

*Geschäfts-
zimmer der
GVZ zu weit
vom Gerichts-
sitz entfernt*

507. Eine 2016 im Zuge der Prüfung des Rechnungshofs durchgeführte Erhebung des AG Hamburg zur Art und Lage der Geschäftszimmer zeigte, dass GVZ sowohl Einzel- als auch Gemeinschaftsbüros nutzen. Rund zwei Drittel der GVZ nahmen ihre Bürotätigkeit in ihren Privatwohnungen wahr, davon 26 % mit Zweitbüro zum Beispiel für Sprechzeiten oder zur Abnahme der Vermögensauskunft. Bei drei Vierteln der GVZ lagen die Geschäftszimmer ganz oder teilweise außerhalb des AG-Bezirks, häufig sogar weit außerhalb Hamburgs, so zum Beispiel in Brunsbüttel, Ratzeburg und Hanstedt. Insoweit war der Grundsatz zur Ausnahme geworden. Zum Sitz des jeweiligen AG betrug die Entfernung in über der Hälfte dieser Fälle mehr als 15 km bzw. die Reisezeit mit regelmäßig verkehrenden öffentlichen Verkehrsmitteln bei zwei Dritteln mehr als 50 Minuten. Ausnahmeanträge und -genehmigungen lagen überwiegend nicht vor.

Derartige Wegstrecken bzw. Wegezeiten verursachen vermeidbaren Zusatzaufwand an Personal- und Fahrtkosten im Geschäftsbetrieb, auch für die Geschäftsprüfung und die Dienstaufsicht durch die AGe. Dies hatte der Prüfdienst für GVZ bereits 2014 kritisiert.

508. Mit der Absicht, die in Hamburg seit Jahrzehnten gewachsenen und in weiten Teilen von der Grundvorstellung des Verordnungsgebers abweichenden Strukturen mit den bestehenden Vorschriften in Einklang zu bringen, hat die Justizbehörde mit Wirkung ab 1. September 2016 den Begriff des Geschäftszimmers enger gefasst. Dadurch werden außerhalb des 30-Kilometer-Radius belegene bisherige Geschäftszimmer (Tz. 506) nur noch als zusätzliche Büros gewertet, für die keine Entschädigung zu zahlen ist.
509. Der Rechnungshof hat beanstandet, dass die Justizbehörde ihrer Prüfungsverpflichtung nicht hinreichend nachgekommen ist. Er hat sie aufgefordert, künftig die Belegenheit der Geschäftszimmer auf ihre Zulässigkeit hin fortlaufend zu überprüfen.

IT-Ausstattung der Geschäftszimmer

510. Die IT der GVZ ist nicht in die IT-Architektur Hamburgs eingebunden. Grund dafür ist, dass die den GVZ gewährte Eigenverantwortung sich auch auf die IT-Ausstattung erstreckt. Das hat dazu geführt, dass vier verschiedene GVZ-Programme zum Einsatz kommen und deshalb ein wirtschaftliches und sparsames Handeln nicht gewährleistet ist.

Software und DV-Verfahren dürfen erst dann im Produktionsbetrieb eingesetzt werden, wenn sie nach Maßgabe der Freigaberichtlinie, einer hamburgweiten Verwaltungsvorschrift für IT-Sicherheit, von der fachlichen Leitstelle freigegeben wurden. Für keines der vier Programme hat jedoch eine entsprechende Freigabe stattgefunden. Dadurch sind insbesondere Datensicherheit und Datenschutz nicht gewährleistet und es besteht unverzüglicher Handlungsbedarf. Das AG Hamburg will sich diesem Thema im Zusammenhang mit dem Elektronischen Rechtsverkehr 2017 intensiver zuwenden.

Unterschiedliche IT-Programme, überdies ohne Freigabe im Einsatz

511. Der Rechnungshof hat die Justizbehörde aufgefordert, dafür zu sorgen, dass nur freigegebene GVZ-Software eingesetzt wird.

Er hat ihr empfohlen, sich auf den Einsatz eines einheitlichen GVZ-Programms festzulegen.

512. Die Justizbehörde hat eingeräumt, dass die bei GVZ eingesetzte Informationstechnologie nicht nach der Freigaberichtlinie freigegeben wurde. Sie gehe aber davon aus, dass Datenschutz und Datensicherheit durch die Vorgaben der vom Präsidenten des Amtsgerichts erlassenen „Richtlinie zum Einsatz von Informationstechnologie im Gerichtsvollzieherbüro im Hinblick auf die Sachaufklärung in der Zwangsvollstreckung“⁴ gewährleistet seien.

513. Der Rechnungshof weist darauf hin, dass beim Einsatz von Software allein die Freigaberichtlinie die für den Schutz von Software und Daten zu treffenden Maßnahmen regelt und die Freigabe damit unverzichtbar ist.

Aufwandsentschädigungen

514. Die Justizbehörde hat die Entschädigung der GVZ für die Beschäftigung von Bürokräften sowie die Unterhaltung der Geschäftszimmer zum 1. Januar 2016 grundlegend neu geregelt.⁵ Anlass war die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts, wonach die Entschädigung an den tatsächlich anfallenden notwendigen Sach- und Personalkosten auszurichten und realitätsnah festzusetzen ist. Die Regelungen zur Wegstreckenentschädigung in der GVO hat die Justizbehörde nicht angepasst.

⁴ Vom 4. Oktober 2012 – unveröffentlicht.

⁵ Verordnung über die Abgeltung der Bürokosten der Gerichtsvollzieherinnen und Gerichtsvollzieher in Hamburg vom 16. Dezember 2015 (HmbGVBl. S. 408 – HmbGVollzBKostV).

515. Die Entschädigungsleistungen für den Personalaufwand (Bürokräfte) belaufen sich auf jährlich rund 1 Mio. Euro. Den GVZ, die Bürokräfte beschäftigen, wird der anfallende Personalaufwand mit monatlich pauschal 550 Euro und darüber hinausgehender Aufwand gegen Nachweis bis zu den Kosten einer tariflich beschäftigten Halbtagskraft der Entgeltgruppe 5 Stufe 4 – ohne Überprüfung der Notwendigkeit (Tz. 501) – erstattet.
- Entschädigung für Sachaufwand zu pauschal*
516. Der Sachaufwand (Betrieb und Unterhaltung des Büros) wird den GVZ pauschal mit 900 bis 1.300 Euro pro Monat abhängig von den jeweils vereinnahmten Vollstreckungsgebühren erstattet. Soweit diese Pauschale fiktive Mietkosten berücksichtigt und wesentliche Preisunterschiede nach Lage und Art des Geschäftszimmers (Tz. 507) vernachlässigt, ist sie nicht an den tatsächlich anfallenden notwendigen Aufwendungen ausgerichtet und steht insoweit nicht im Einklang mit den beamtenrechtlichen Bestimmungen zu Aufwandsentschädigungen, die durch die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts⁶ bekräftigt wird.
- Diese Pauschalen können überdies falsche Spar-Anreize setzen, indem GVZ nur einen Teil der Entschädigung für die Ausübung des Berufs verwenden, anstatt die Mittel vollständig in ein verkehrsgünstig gelegenes Büro (Tz. 507) mit einer optimalen Büroausstattung zu investieren.
- Entschädigung für Wegstrecken zu pauschal*
517. Zudem erhalten die GVZ eine Wegstreckenentschädigung in gleicher Höhe wie die von ihnen für die Landeskasse nach dem Gerichtsvollzieherkostengesetz (GVKostG) – einem Bundesgesetz – vereinnahmten Wegegeder. Die Entschädigungen betragen je GVZ im Mittel 3.900 Euro und im Einzelfall bis zu 10.000 Euro im Jahr. Diese Sonderregelung für GVZ weicht von der für die übrigen hamburgischen Bediensteten ab: Sie orientiert sich nicht an den Fahrkilometern oder genutzten Verkehrsmitteln, sondern vor allem an der bloßen Anzahl der Aufträge. Wenn ein GVZ auf demselben Weg mehrere Aufträge wie etwa die Zustellung mehrerer Pfändungs- und Überweisungsbeschlüsse erledigen kann, vereinnahmt er auch entsprechend oft das Wegegeld. Insoweit profitieren hiervon GVZ mit kleinen GVZ-Bezirken und entsprechend kurzen Wegen und einer hohen Anzahl an Zustellungsaufträgen, wohingegen bei anderen GVZ nicht auszuschließen ist, dass die Entschädigung den Aufwand nicht deckt. Auch diese Pauschale genügt nicht den durch die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts ausgeformten Maßstäben zu tatsächlich anfallenden notwendigen Sachkosten und realitätsnaher Festsetzung (Tz. 516).
518. Der Rechnungshof hat die Justizbehörde aufgefordert,
- die HmbGVollzBKostV dahingehend zu ändern, dass die pauschale Personalaufwandsentschädigung an einen zu erbringenden Nachweis gebunden wird – wie oberhalb von 550 Euro bereits geregelt – sowie die Sachaufwandspauschale um den

⁶ Vgl. Bundesverwaltungsgericht, Urteil vom 19. August 2004 (BVerwG 2 C 41.03).

darin enthaltenen Mietanteil reduziert und dieser nur gegen Nachweis erstattet wird,

- die Voraussetzungen für eine Wegstreckenentschädigung nach § 6 des Hamburgischen Reisekostengesetzes zu schaffen.

519. Die Justizbehörde hat sich darauf berufen, dass die Wegegelder in allen Ländern in voller Höhe an die GVZ weitergeleitet würden, da sie aufgrund ihrer Selbstständigkeit die volle Kostenlast für die Unterhaltung ihrer Mobilität tragen würden. Höhe und Kostendeckung der im GVKostG geregelten Wegegelder würden aber aktuell auf Bundesebene überprüft.
520. Der Rechnungshof sieht weiterhin keine inhaltliche Notwendigkeit dafür, die GVZ über die vom Reisekostenrecht bestimmten Sätze hinaus zu entschädigen, weil diese bereits alle mit den Wegen verbundenen Kosten angemessen abdecken. Im Übrigen richtet sich das GVKostG allein an Kostenschuldner und dient nicht der Entschädigung von GVZ.

Geschäftsprüfungen

521. Die Tätigkeit der GVZ ist gemäß GVO regelmäßig zu überprüfen. Diese Geschäftsprüfungen sind wichtigster Bestandteil des Internen Kontrollsystems im GVZ-Wesen und zugleich ein unverzichtbares Instrument der Korruptionsprävention.⁷ Diese Prüfungen ersetzen ein regelmäßiges Vier-Augen-Prinzip und dienen dem Schutz der Gläubiger und Schuldner, der Staatskasse, aber auch der GVZ. Sie sollen die Ordnungsmäßigkeit des Handelns der in besonderem Maße selbstständig tätigen GVZ sicherstellen.

Der zentral in der Innenrevision im AG Hamburg angesiedelte GVZ-Prüfdienst nimmt die Aufgabe der ordentlichen Prüfung, die beim jeweiligen GVZ grundsätzlich vierteljährlich – auch unvermutet – vorzunehmen ist, mit einer Kapazität von 1,25 Stellen wahr. Die Aufgabe der außerordentlichen Geschäftsprüfung, die mindestens einmal im Haushaltsjahr unvermutet stattzufinden hat, obliegt den Dienstaufsichten bei den AGen und dort den stellvertretenden Geschäftsleitungen.

522. Der Rechnungshof hatte bereits in seinem Jahresbericht 2002⁸ über Kontrolldefizite bei der Prüfung von GVZ berichtet. Er hatte die Justizbehörde seinerzeit aufgefordert, die GVZ-Prüftätigkeit so zu organisieren, dass ein spezialisierter zentraler Prüfdienst sowohl die ordentlichen als auch die außerordentlichen Geschäftsprüfungen durchführt.

⁷ Die GVZ-Tätigkeit ist abstrakt als stark korruptionsgefährdet anzusehen, da der GVZ hoheitliche Aufgaben wahrnimmt, selbstständig Aufträge (vor allem an Schlosser und Speditionsunternehmen) vergibt, Gebühren und Auslagen erhebt, einnimmt und abrechnet und Personal einstellt, dessen Aufwand er aus der Staatskasse erstattet bekommt.

⁸ „Prüfdienste“, Tz. 277 ff.

*Prüfdichte
nach wie vor
zu gering,
ausnahmsweise
Beschränkung
zum Regelfall
geworden*

Indem die AGe die Anzahl der ordentlichen Prüfungen auf überwiegend eine pro GVZ und Jahr beschränkt und zugleich im Zeitraum 2014/2015 die außerordentlichen Prüfungen nicht hinreichend wahrgenommen haben,⁹ hat die Justizbehörde es wiederholt zugelassen, dass Geschäftsprüfungen nicht in dem gebotenen Umfang durchgeführt wurden. Die Justizbehörde hat die in der GVO vorgesehene Ausnahme, ordentliche Prüfungen auf eine im Jahr beschränken zu können, zum Regelfall gemacht.

Außerordentliche Prüfungen können dezentral nicht hinreichend effektiv wahrgenommen werden, da personelle Vakanzen in kleineren Einheiten tendenziell schlechter kompensiert werden können und das Risiko besteht, dass Prüfungsaufgaben zugunsten anderer von den stellvertretenden Geschäftsleitungen wahrzunehmenden Aufgaben zurückgestellt werden. Überdies ist es leichter möglich, das notwendige Prüfungs-Knowhow gebündelt an einer zentralen Stelle vorzuhalten.

523. Zwar hat die Justizbehörde, der damaligen Forderung des Rechnungshofs folgend, einen zentralen GVZ-Prüfdienst eingerichtet. Indem sie diesem jedoch nicht auch die Aufgabe der außerordentlichen Geschäftsprüfungen übertragen und ihn zugleich nicht mit ausreichenden personellen Ressourcen ausgestattet hat, konnte sie die mit der Forderung des Rechnungshofs verbundenen Ziele nicht erreichen.
524. Der Rechnungshof hat die geringe Prüfdichte abermals beanstandet und die Justizbehörde aufgefordert, die Voraussetzungen dafür zu schaffen, dass die Geschäftsprüfungen grundsätzlich vierteljährlich erfolgen, und die Aufgabe der außerordentlichen Geschäftsprüfungen beim GVZ-Prüfdienst zu konzentrieren.

Weiterentwicklung des Gerichtsvollzieherwesens

*Keine umfassende
Untersuchung
zur Weiterentwicklung
des Gerichtsvollzieherwesens*

525. Die Justizbehörde hat weder die grundlegende Änderung der Regelungen zur Bürokostenentschädigung im Jahr 2015 (Tz. 514) noch die Änderung der Regelungen zu den Geschäftszimmern (Tz. 508) zum Anlass genommen, umfassend zu überprüfen, inwieweit die Aufgabenerledigung durch Änderung der Organisation, der Technikausstattung oder des Personaleinsatzes optimiert werden kann. Das AG Hamburg hat, Rechtsänderungen – wie die 2013 eingeführte Sachaufklärung in der Zwangsvollstreckung und die Änderung der Bürokostenentschädigung – sowie Äußerungen im politischen Raum¹⁰ zur Belastung der GVZ aufnehmend, die wesentlichen Problemfelder des GVZ-Wesens zutreffend identifiziert. Mit seinen Lösungsansätzen (zum Beispiel

⁹ Bei 52 GVZ fand in mindestens einem der Jahre keine außerordentliche Prüfung statt. Zum Teil handelte es sich um bewusste Verzichtentscheidungen zur Entlastung der GVZ sowie der Dienstaufsicht.

¹⁰ Antworten des Senats auf die Anfragen (Bürgerschaftsdrucksachen 21/1741 vom 27. Oktober 2015; 21/4308 vom 10. Mai 2016; 21/5019 vom 5. Juli 2016 und 21/6190 vom 7. Oktober 2016).

verstärkte Ausbildung und Personalbedarfsermittlung, Tz. 500) bleibt es aber im Wesentlichen innerhalb der bestehenden Strukturen (Geschäftszimmer-System).

Als Alternative hierzu wäre ein System in Betracht zu ziehen, bei dem die Justizverwaltung den GVZ Räume, Sachmittel und Bürokräfte stellt. Bei einer derartigen Neustrukturierung könnte das GVZ-Wesen unter Entlastungs-, Wirtschaftlichkeits- und Ordnungsmäßigkeitsgesichtspunkten deutlich optimiert werden.

Zentrale Gestaltung von Büros und Personal bietet Vorteile

526. Mängel, wie zu weit entfernt liegende Geschäftszimmer (Tz. 509) und nicht an den tatsächlich anfallenden notwendigen Aufwendungen ausgerichtete Aufwandsentschädigungen (Tz. 518), könnten überwiegend sofort abgestellt werden. Anderweitig notwendige Maßnahmen zur Weiterentwicklung der Verfahren zur Anstellung von Bürokräften (Tz. 505) wären zudem entbehrlich.

527. Durch die Verlagerung von Intendanzaufgaben wie IT-Aufgaben (vgl. Tz. 510), Personalverwaltung, Beschaffung und Gebäudemanagement könnten diese Aufgaben effektiver und effizienter durch die in Justizbehörde und AGen hierauf spezialisierten Stellen wahrgenommen und die GVZ zugunsten einer stärkeren Konzentration auf ihre Kernaufgaben entlastet werden. Schon die Entlastung um 1 % Arbeitszeit je GVZ würde GVZ-Ressourcen im Umfang einer Stelle zusätzlich freimachen. Im Ergebnis könnten die GVZ mehr Kernaufgaben erledigen und damit die durchschnittliche Verfahrensdauer senken (Tz. 500).

Auch das Verfahren zur Entschädigung der GVZ und die entsprechenden Regelungen (Tzn. 498 und 514) würden vollständig entfallen.

528. Außerdem könnte die Justizbehörde so vergleichsweise einfach eine stärkere räumliche (Teil-)Zentralisierung erreichen. Dadurch könnten GVZ-Prüfdienst und Dienstaufsichten der AGE ihre Aufgaben effizienter wahrnehmen (Tz. 521 ff.). Es ergäben sich Synergieeffekte bei der Nutzung der Büroausstattung. So könnten durch die Beschäftigung einer geringeren Anzahl an Bürokräften mit einem höheren Beschäftigungsumfang die Büroarbeitsplätze reduziert sowie Büroausstattung gemeinsam genutzt werden. Die Bürokräfte könnten flexibler eingesetzt werden. Der Zugriff auf Vorgänge, Vertretungen sowie der fachliche Austausch zwischen GVZ wären leichter möglich. Eine räumliche Zusammenfassung wäre auch Voraussetzung, um perspektivisch in Betracht zu ziehen, die GVZ bei besonders belastenden Handlungen wie der Verhaftung von Schuldndern, Kindeswegnahmen und manchen Eildiensten durch den Einsatz von GVZ-Teams zu entlasten.

529. Vor dem Hintergrund der Feststellungen des Rechnungshofs zur GVZ-Organisation wäre eine Personalbedarfsermittlung (Tz. 499 ff.) allein auf Grundlage der gegenwärtigen, optimierungsbedürftigen Prozesse und Organisationsstrukturen nicht sachgerecht. Nur eine Personalbedarfsermittlung, die auf einer optimierten Organisation aufsetzt, ergibt den wirklichen Bedarf.

530. Der Rechnungshof hat die Justizbehörde aufgefordert, die laufenden Planungen und Maßnahmen um die Prüfung einer umfassenden Neustrukturierung des GVZ-Wesens zu erweitern und dabei die Feststellungen des Rechnungshofs zu berücksichtigen.
531. Die Justizbehörde beabsichtigt, im Gleichklang mit den anderen Ländern ein angemessenes und zeitgemäßes Gerichtsvollzieher-system zu entwickeln. Dabei will sie die Empfehlungen des Rechnungshofs berücksichtigen.

Nachschau Dienstunfähigkeitsverfahren

Behörde für Inneres und Sport /
Behörde für Schule und Berufsbildung /
Behörde für Wirtschaft, Verkehr und Innovation /
Finanzbehörde / Justizbehörde

Auch fünf Jahre nach der letzten Prüfung von Dienstunfähigkeitsverfahren zeigt sich: Die Bearbeitung ist weiterhin mit erheblichen Fehlern behaftet und dauert insgesamt zu lang.

Die Überprüfung der Dienstfähigkeit erfolgt zum Teil erst nach jahrelanger Arbeitsunfähigkeit. Insbesondere bei der Feuerwehr und Polizei kam es zu Verfahrensverzögerungen.

Die Personalstelle der Polizei kann ihre dienstrechtliche Verantwortung gegenwärtig nicht angemessen wahrnehmen.

532. Dienstunfähigkeitsverfahren¹ sollen Klarheit über die Dienstfähigkeit der Beamtin bzw. des Beamten herstellen. Verspätete Einleitungen bzw. lange Dauern von Dienstunfähigkeitsverfahren belasten den Haushalt mehrfach: Bei einer Arbeitsunfähigkeit werden die Dienstbezüge zeitlich unbegrenzt in voller Höhe weitergezahlt, gleichzeitig verlängert sich die ruhegehaltfähige Dienstzeit, wodurch sich die späteren Versorgungsbezüge erhöhen. Da die Planstelle der Beamtin oder des Beamten bis zur Versetzung in den Ruhestand nicht nachbesetzt werden kann, erhöht sich der Vertretungsdruck auf das übrige Personal. Werden Überstunden bzw. Mehrarbeit zur Vertretung angeordnet, ergibt sich zusätzlicher Aufwand in Form einer Vergütung oder eines Freizeitausgleichs.

533. Bei einer früheren Prüfung stellte der Rechnungshof fest, dass Dienstunfähigkeitsverfahren insgesamt zu lange dauerten und die notwendigen Anmeldungen beim Personalärztlichen Dienst (PÄD) zur Überprüfung der Dienstfähigkeit häufig sehr spät erfolgten.² Das Personalamt hat daraufhin Verwaltungsvorschriften zur Unterstützung bei der Bearbeitung erlassen. Es wurde zudem festgelegt, dass personalärztliche Gutachten durch den PÄD innerhalb von drei Monaten nach Anforderung erstellt werden sollen.

Die Nachschauprüfung sollte zeigen, ob die verbesserten Rahmenbedingungen zur Verkürzung der Verfahrensdauern geführt haben.

¹ Dienstunfähigkeitsverfahren betreffen ausschließlich Beamtinnen und Beamte.

² Jahresbericht 2012, „Langzeiterkrankte“, Tzn. 662 bis 677.

534. Der Rechnungshof hat in verschiedenen Dienststellen⁹ die Dauer der Verfahrensschritte vom ersten Krankheitstag bis zur gegebenenfalls erfolgten Versetzung in den Ruhestand ermittelt. Die Auswahl der geprüften Bereiche und Fälle erfolgte risikoorientiert:
- Es ist bei Fällen mit langen Zeiten von Arbeitsunfähigkeit geprüft worden, ob eine zeitgerechte Anmeldung zur Untersuchung beim PÄD erfolgt ist.
 - Zudem sind Fälle, die mit einer Ruhestandsversetzung endeten, geprüft worden, wenn die Verfahrenslänge auffällig war.

Umfang der Beanstandungen

535. Bei den Beanstandungen ergibt sich insgesamt folgendes Bild:

Verfahrensverzögerungen in 84 % bzw. 91 % der geprüften Fälle bei Feuerwehr bzw. Polizei

	Beamtenfälle aus dem Bereich							Zusammen
	BIS – Landes- betrieb Verkehr –	BIS – Feuer- wehr –	BIS – Polizei –	BSB	BWM	FB – Steuer- verwaltung –	JB – Amt für Justiz- vollzug und Recht –	
Geprüfte Personalfälle	5	67	161	161	9	71	39	513
Beanstandungen insgesamt	9	109	246	173	9	122	35	703
Darunter Beanstandungen Zeitverzug	2	56	146	80	3	38	20	345
Anteil Zeitverzug an geprüften Personalfällen	40 %	84 %	91 %	50 %	33 %	54 %	51 %	67 %
Anteil Zeitverzug an geprüften Personalfällen								
Quelle: Eigene Darstellung								

Verfahrensverzögerungen sind häufig haushaltsrelevant und die Beanstandungen damit gewichtiger; sie werden im Folgenden detaillierter dargestellt. Verfahren wurden vom Rechnungshof als verzögert qualifiziert, wenn beispielsweise ein Prozessschritt wie

- die PÄD-Anmeldung länger als von den Vorschriften vorgesehen dauerte oder
- die Herbeiführung eines Senatsbeschlusses nach einer Entscheidung innerhalb der Behörde länger als in einem ordentlichen Verwaltungsverfahren erforderlich dauerte, für das in der Prüfung für den Normalfall maximal zwei Monate angesetzt wurden.

Von der Dienststelle nicht zu vertretende Verzögerungen, zum Beispiel aufgrund der Beteiligung der Personalvertretung, sind aus der Verfahrenslaufzeit herausgerechnet worden.

⁹ Geprüft worden sind Beamtenfälle der Behörde für Inneres und Sport (BIS) – Polizei – / – Feuerwehr – / – Landesbetrieb Verkehr –, der Behörde für Schule und Berufsbildung (BSB), der Behörde für Wirtschaft, Verkehr und Innovation (BWI), der Finanzbehörde (FB) – Steuerverwaltung – und der Justizbehörde (JB) – Amt für Justizvollzug und Recht –.

Folgende Ergebnisse sind hervorzuheben:

- Mit 84 % bzw. 91 % festgestellter Verfahrensverzögerungen bei den geprüften Personalfällen besteht ein dringender Handlungsbedarf bei der BIS – Feuerwehr – bzw. der BIS – Polizei –.
- Bei der BSB, der Finanzbehörde – Steuerverwaltung – und der Justizbehörde ist ca. jeder zweite geprüfte Fall hinsichtlich einer Verfahrensverzögerung beanstandet worden.

Die Mehrzahl der Verzögerungen ist auf verspätete Anmeldungen beim PÄD zurückzuführen.

PÄD-Anmeldungen

536. Bei Zweifeln an der Dienstfähigkeit einer Beamtin oder eines Beamten ist eine Anmeldung beim PÄD vorzunehmen. Diese soll spätestens nach einer ununterbrochenen Dienstunfähigkeit von sechs Monaten erfolgen.⁴ Ausnahmen sind nur bei besonderen Sachlagen zulässig. Diese können zum Beispiel vorliegen, wenn ein medizinisch-stationärer Aufenthalt eine sofortige Anmeldung verhindert oder die Sechs-Monats-Frist nur geringfügig überschritten wird und eine Wiedereingliederung unmittelbar bevorsteht. Sterbefälle sind vom Rechnungshof nicht einbezogen worden.

537. Der Rechnungshof hat festgestellt, dass die Anmeldungen beim PÄD ohne ersichtliche rechtfertigende Ausnahmetatbestände in vielen Fällen verspätet bzw. nicht erfolgten:

PÄD-Anmeldungen teilweise erst nach jahrelanger Arbeitsunfähigkeit

Zu späte oder nicht erfolgte PÄD-Anmeldungen								
Arbeitsunfähigkeit ⁵ seit ...	Beamtenfälle aus dem Bereich							Zusammen
	BIS – Landesbetrieb Verkehr –	BIS – Feuerwehr –	BIS – Polizei –	BSB	BWV	FB – Steuerverwaltung –	JB – Amt für Justizvollzug und Recht –	
sieben Monaten bis unter einem Jahr	0	19	35	24	1	17	7	103
einem Jahr bis unter zwei Jahren	0	14	55	16	0	12	7	104
zwei Jahren bis unter drei Jahren	0	4	8	4	0	0	0	16
drei Jahren und mehr	0	0	3	0	0	0	1	4
Summe	0	37	101	44	1	29	15	227
Quelle: Eigene Darstellung								

Als Begründung ist von einzelnen Dienststellen erklärt worden, bestimmte Bedienstete nicht zu einer PÄD-Untersuchung angemeldet zu haben, wenn sie dies als eine unzumutbare Belastung für die Erkrankten empfunden hätten. Mit dieser Argumentation

⁴ Rechtsgrundlagen hierfür sind insbesondere das Beamtenstatusgesetz, das Hamburgische Beamtenengesetz und die VV „Dienstunfähigkeit und begrenzte Dienstfähigkeit“.

⁵ Fast vollständig Fälle mit ununterbrochenen Arbeitsunfähigkeitszeiten, in wenigen Einzelfällen sehr hoher Krankenstand mit zwischenzeitlicher Arbeitsfähigkeit.

gerät aus dem Blick, dass die Dienststellen die Fürsorge mit den anderen Erfordernissen aus Dienstherrensicht abzuwägen haben. Da die Stelle während des laufenden Verfahrens nicht nachbesetzt werden kann (vgl. Tz. 532), ist zudem auch die Fürsorgepflicht gegenüber denen, die die Vertretung leisten, mit zu bedenken.

Der Rechnungshof hat gefordert, dass die Überprüfung der Dienstfähigkeit der Beamtinnen und Beamten zeitgerecht vorgenommen wird.

Behördenspezifika und Einzelfälle

538. Bei der BIS – Polizei – hat der Rechnungshof 21 Fälle identifiziert, bei denen Bedienstete trotz langfristiger Arbeitsunfähigkeit⁶ im Hinblick darauf nicht mehr beim PÄD angemeldet wurden, dass eine zeitliche Nähe zur Regelaltersgrenze bestand. Tatsächlich betrug die Zeitdauer bis zum regulären Ruhestand 14 Monate bis zu mehr als sechs Jahren, sodass die Durchführung bzw. der Abschluss eines Dienstunfähigkeitsverfahrens noch möglich und aus finanzieller Sicht auch erforderlich gewesen wäre.
- Keine Überprüfung der Dienstfähigkeit bei „nahe-dem“ Ruhestand bei der Polizei*
539. Bei der BIS – Polizei – hat der Rechnungshof festgestellt, dass die einheitliche Anwendung rechtlicher Vorgaben nicht sichergestellt ist, was zu einer Ungleichbehandlung der Beamtinnen und Beamten führt. Anstatt der fachlich zuständigen Personalstelle entscheiden dezentrale Bereiche, ob eine Anmeldung beim PÄD vorgenommen wird. Dies hat dazu geführt, dass der Zeitpunkt der Anmeldung von dezentralen Bereichen nach jeweils eigenen Kriterien bestimmt wird. Der Rechnungshof hat kritisiert, dass die für dienstrechtliche Angelegenheiten zuständige Personalstelle der Polizei derzeit nicht dafür zuständig ist, die Anmeldungen beim PÄD eigeninitiativ vorzunehmen, wie es fachlich geboten und bei anderen Personalstellen der Stadt üblich ist. Er sieht hierin ein Organisationsdefizit, das die festgestellten gravierenden Mängel teilweise erklärt.
- Personalstelle der Polizei nicht „Herrin des Verfahrens“*
- Der Rechnungshof hat die BIS – Polizei – aufgefordert, sicherzustellen, dass Anmeldungen beim PÄD von der Personalstelle der Polizei zentral gesteuert werden und dies auch gegenüber den dezentralen Bereichen durchgesetzt wird.
540. Bei der BIS – Feuerwehr –, der BIS – Polizei –, der BSB und der Justizbehörde – Amt für Justizvollzug und Recht – sind Dienstunfähigkeitsverfahren bzw. PÄD-Anmeldungen vereinzelt mit der Begründung ausgesetzt worden, dass Disziplinarverfahren, Verfahren zur Anerkennung eines Dienstunfalls oder des Betrieblichen Eingliederungsmanagements⁷ anhängig seien. Dies hat zu Verzögerungen von bis zu einem Jahr und mehr geführt. Der Rechnungshof hat das Aussetzen der Dienstunfähigkeitsverfahren beanstandet und gefordert, dass die verschiedenen Verfahren parallel betrieben werden, da sie unterschiedlichen Zwecken dienen.
- Dienstunfähigkeitsverfahren unzulässig ausgesetzt*

⁶ Ununterbrochene Arbeitsunfähigkeit oder sehr hoher Krankenstand.

⁷ Verfahren des Betrieblichen Eingliederungsmanagements ohne Dienstaufnahme.

541. Die BIS – Feuerwehr – hat ihren Bediensteten angeboten, nach der Feststellung der Dienstunfähigkeit durch den PÄD einen Eigenantrag auf Versetzung in den Ruhestand aufgrund von Dienstunfähigkeit zu stellen und dadurch bis zu zwei Monate später in den Ruhestand einzutreten, als rechtlich vorgesehen ist. Sie wolle damit einen Anreiz schaffen, um eine einvernehmliche Ruhestandsversetzung zu erreichen. Der Rechnungshof hat das unzulässige Vorgehen beanstandet und die BIS – Feuerwehr – aufgefordert, dieses Verfahren abzustellen.
- Feuerwehr bietet bei Eigenantrag Ruhestandsverschiebung an*
542. 19 Bedienstete der BSB haben, ohne langfristig arbeitsunfähig gewesen zu sein, einen Eigenantrag auf Versetzung in den Ruhestand aufgrund von Dienstunfähigkeit gestellt. Bei 17 dieser Fälle hat der Rechnungshof beanstandet, dass das Verfahren nicht zügig durchgeführt worden ist. Die Dienstunfähigkeitsverfahren haben einen Monat bis zu einem Jahr zu lang gedauert. In der Regel ist auf den Austrittswunsch der Beamtin oder des Beamten – der häufig zum Ende des Schuljahres lag – Rücksicht genommen worden: Auch wenn der PÄD Dienstunfähigkeit attestiert hat, haben die Antragstellenden ihren Dienst bis zum beantragten Austrittsdatum weiter verrichtet. Der Rechnungshof hält die Vorgehensweise für unzulässig und hat die BSB aufgefordert, zukünftig die Anträge auf Versetzung in den Ruhestand umgehend und konsequent zu bearbeiten.
- Lehrerinnen und Lehrer der BSB arbeiten trotz attestierter Dienstunfähigkeit bis zum Schuljahresende weiter*
- Die Zurruesetzung wegen Dienstunfähigkeit darf sich nicht schleichend zu einem vorgezogenen bzw. abschlagsoptimierten „Ruhestand auf Antrag“ entwickeln.
543. In einem geprüften Fall besteht seit mehr als sechs Jahren eine ununterbrochene Arbeitsunfähigkeit. Aufgrund einer Reihe von Verfahrensfehlern konnte bislang keine Versetzung in den Ruhestand aufgrund von Dienstunfähigkeit erreicht werden. Die Dienststelle ist zudem widersprüchlich und inkonsequent vorgegangen. In mehr als sechs Jahren sind Bezüge von über 380.000 Euro brutto gezahlt worden, ohne dass dem eine Arbeitsleistung gegenübergestanden hat; die Ruhegehaltfähige Dienstzeit hat sich in der Zeit weiter erhöht. Der Rechnungshof hat hier das gesamte Verfahren beanstandet und die Personalstelle aufgefordert, zukünftig bei Rechtsunsicherheiten das Personalamt frühzeitig einzubeziehen und das weitere Verfahren unverzüglich und konsequent voranzutreiben.
- Mehr als sechs Jahre arbeitsunfähig: Bisher 380.000 Euro Bezüge gezahlt*
544. In einem anderen Fall hat die Polizeiführung 2012 das Dienstunfähigkeitsverfahren nach Feststellung der Dienstunfähigkeit durch den PÄD und der mehrfachen Absicht der Personalstelle zur Versetzung in den Ruhestand zweimal ausgesetzt – insgesamt für neun Monate. Gründe hierfür sind nicht ersichtlich gewesen. Zwei Jahre nach der ersten Feststellung ist durch den PÄD erneut die Dienstunfähigkeit festgestellt worden. Zusammen mit weiteren Verfahrensverzögerungen ist es bei diesem Fall zu einem vermeidbaren Zeitverzug von drei Jahren gekommen. Erst nach fast fünf Jahren ununterbrochener Arbeitsunfähigkeit ist die Versetzung in den Ruhestand aufgrund von Dienstunfähigkeit erfolgt. Der Rechnungshof hat auch hier das gesamte Verfahren beanstandet und die massiven Verzögerungen kritisiert.
- Dienstunfähigkeitsverfahren mehrfach ohne erkennbaren Grund verzögert*

Aktenführung und Datenpflege

- Personalaktenführung und PAISY-Datenpflege verbesserungsbedürftig*
545. In 48 Fällen bei 74 Personalakteneinsichtnahmen haben sich personalärztliche Gutachten vorschriftswidrig offen einsehbar in der Personalakte befunden. Bei der BIS – Feuerwehr – ist zudem die Personalaktenführung bei allen eingesehenen Akten mangelhaft gewesen, bei der BSB in einigen Fällen. Auch die vielfach nicht korrekte Datenerfassung im Personalabrechnungs- und Informationssystem (PAISY) hat der Rechnungshof bei allen geprüften Personalstellen kritisiert.

Stellungnahme der Verwaltung

546. Die geprüften Stellen haben die Beanstandungen und Forderungen des Rechnungshofs weit überwiegend anerkannt und Abhilfe hinsichtlich der festgestellten Mängel zugesagt.

Die BIS – Polizei – hat erklärt, dass sie organisatorische Veränderungen beabsichtige.

Die BSB hat einerseits hinsichtlich der unter Tz. 542 dargestellten Vorgehensweise zugesagt, künftig den Zeitpunkt des Ruhestands nicht mehr vom jeweils beantragten Termin abhängig zu machen, sich aber andererseits eine gewisse Flexibilität zur Berücksichtigung schulorganisatorischer und pädagogischer Belange ausbedungen.

Die Finanzbehörde – Steuerverwaltung – hat die beanstandeten Fälle einer zu späten bzw. nicht erfolgten Anmeldung beim PÄD (Tz. 537) teilweise nicht anerkannt. Sie hat erklärt, dass sich die Umstände für das Absehen von der Beauftragung des PÄD nicht immer aus der Personalakte erschließen ließen, da die sensiblen Informationen über den Krankheitsverlauf oft nur mündlich weitergegeben würden. Der Rechnungshof weist darauf hin, dass bei besonderen Fallkonstellationen zumindest eine nachvollziehbare Dokumentation der Entscheidungsgründe für die Nichtanmeldung gewährleistet sein muss.

IT-Verfahren Herakles

Finanzbehörde

17 % der Vorgänge in dem der Finanzbuchhaltung vorgelagerten IT-Verfahren Herakles sind hinsichtlich der Belegführung mangelbehaftet. Die Mängel haben überwiegend organisatorische Ursachen.

Die Prüfung der in dem IT-Verfahren enthaltenen Datensätze ist aufgrund unzureichender Funktionalität des Archivsystems noch nicht vollständig möglich.

547. Das Projekt Herakles ist am 22. März 2010 mit dem Ziel der Modernisierung und Optimierung der Buchhaltung sowie der Buchhaltungsorganisation für den Hamburger Kernhaushalt eingerichtet worden. Das daraus entstandene IT-Verfahren Herakles ist seit dem 1. August 2013 in Betrieb. Es dient der Erfassung und Bearbeitung von Buchungsaufträgen an den zentralen Buchhaltungsservice der Stadt (Hamburger Dienstleister Buchhaltung), der dann die eigentliche Buchung vornimmt.
548. 2015 wurden fast 600.000 Vorgänge mit Herakles abgewickelt. Der Rechnungshof hat Buchungen des IT-Verfahrens aus dem Zeitraum Januar bis September 2015 mittels einer repräsentativen Stichprobe geprüft.

Fehlerquote

549. Bei insgesamt rund 17 % aller Vorgänge aus der Stichprobe hat der Rechnungshof Fehler festgestellt. Die Fehler haben im Wesentlichen organisatorische Ursachen wie zum Beispiel fehlende Buchungsnachweise. Sie führten nicht zu falschen Auszahlungen. Dies spricht für ein im Vergleich zum Vorgängerprodukt „KIOSK“¹ in vielen Bereichen stabilisiertes IT-Verfahren.

*Fehlerquote von
17 % noch zu hoch*

Allgemeine Schnittstelle

550. Die über das IT-Verfahren erfassten Daten und die aus Vorverfahren übernommenen Daten werden über die Allgemeine Schnittstelle (ASST) an das SAP-System RVP (in dem die Finanzbuchhaltung der Stadt geführt wird) übertragen. Das „Modulkonzept Allgemeine Schnittstelle“ der Finanzbehörde sieht dabei vor, dass das Belegdatum durch das Buchungsdatum ersetzt wird. Dies führt zu einem fehlerhaften Belegdatum im SAP-System und damit in der Buchhaltung.

Die Allgemeine Schnittstelle verursacht falsche Belegdaten im SAP-System der Stadt

¹ Vgl. Jahresbericht 2012, „IT-Verfahren KIOSK“, Tzn. 722 bis 733. Die Abkürzung KIOSK steht für Kaufmännisches Informations-Online-Service-Kontor.

Belegprüfung

551. Die zahlungsbegründenden Unterlagen werden für die Verarbeitung in der Herakles-IT digitalisiert und im elektronischen Archivsystem (ELDORADO) archiviert.

Nach den Kassenvorschriften müssen Geschäftsvorfälle sowohl von der Datenerfassung ausgehend chronologisch fortschreitend (progressiv) als auch von der Buchung ausgehend chronologisch rückschreitend (retrograd) erkennbar und nachvollziehbar sein. Dies ist mit den gegenwärtig zur Verfügung gestellten Recherchemöglichkeiten nur mit Einschränkungen möglich, beispielsweise weil aufgrund der technischen Einstellungen im elektronischen Archivsystem bei einer Suche nie mehr als 500 Treffer angezeigt werden.

Laufzeitüberwachung

552. Der Rechnungshof hat die Durchlaufzeiten der Vorgänge von der Erfassung bis zum Abschluss (Rückmeldung aus der Buchhaltung über die Erledigung) überprüft.

Keine Laufzeitüberwachung von Vorgängen

Es sind 660 debitorische und kreditorische von insgesamt rund 442.000 Vorgängen mit dem Status „Erfasst“ ohne weitere dokumentierte Aktivitäten vorhanden. Ein Vorgang hatte eine „Laufzeit“ von über einem Jahr. Eine Überwachung der Laufzeiten findet in Ermangelung einer entsprechenden Funktionalität in Herakles nicht statt, sodass zum Beispiel Verzögerungen bei der Buchung von Forderungen nicht im IT-Verfahren ermittelt werden.

Dokumentation

553. Die Dokumentation zur Herakles-IT weist Mängel auf:

Dokumentation weist Mängel auf

- Die Verfahrensdokumentation enthält keine Hinweise, welche Verfahrensteile mit welchen Versionen zum eingesetzten Release gehören.
- Die Softwaredokumentation ist nicht aktuell, weist Lücken auf und ist nicht revisionssicher.
- Die im Freigabeverfahren (Abnahmetest) erstellten Freigabeerklärungen enthalten keine Informationen über die einzelnen getesteten und freigegebenen Programme. Änderungen der Software nach der Freigabe können daher nicht entdeckt werden.

Fazit

554. Der Rechnungshof hat die Finanzbehörde aufgefordert, die festgestellten Mängel abzustellen.

Die Finanzbehörde hat dies zugesagt.

Finanzen und Steuern

Grundstücksgeschäfte der Freien und Hansestadt Hamburg

Finanzbehörde

Nach seinem Wirtschaftsplan erwirtschaftet der Landesbetrieb Immobilienmanagement und Grundvermögen seine bis 2020 geplanten Ablieferungen an den Kernhaushalt von jährlich 100 Mio. Euro nicht vollständig aus laufenden Erlösen. Stattdessen verzehrt er seine Bestandsliquidität. Zudem wird seine Liquidität wegen versäumter Erstattungen für vorfinanzierte Grundstücksgeschäfte zusätzlich belastet. Es besteht das Risiko einer strukturellen Unterfinanzierung, die der Landesbetrieb nicht durch Liquiditätshilfen abdecken darf.

Zudem dürfen Ablieferungen an den Kernhaushalt nicht aus Liquiditätshilfen finanziert werden.

555. Zu den Aufgaben des 2013 gegründeten Landesbetriebs Immobilienmanagement und Grundvermögen (LIG) gehören insbesondere der An- und Verkauf von Grundstücken, die Entwicklung, Aktivierung und Vermarktung von Flächen sowie die Bewirtschaftung des Immobilienbestands des nicht für Verwaltungszwecke genutzten sog. Allgemeinen Grundvermögens. Der LIG ist zentraler Dienstleister für Behörden, Ämter und öffentliche Unternehmen (Bedarfsträger). Er wird von der Finanzbehörde beaufsichtigt. Die Geschäftsführung des LIG ist der Behördenleitung unmittelbar unterstellt und den Amtsleitungen der Finanzbehörde gleichgestellt.

Ablieferungen an den Kernhaushalt

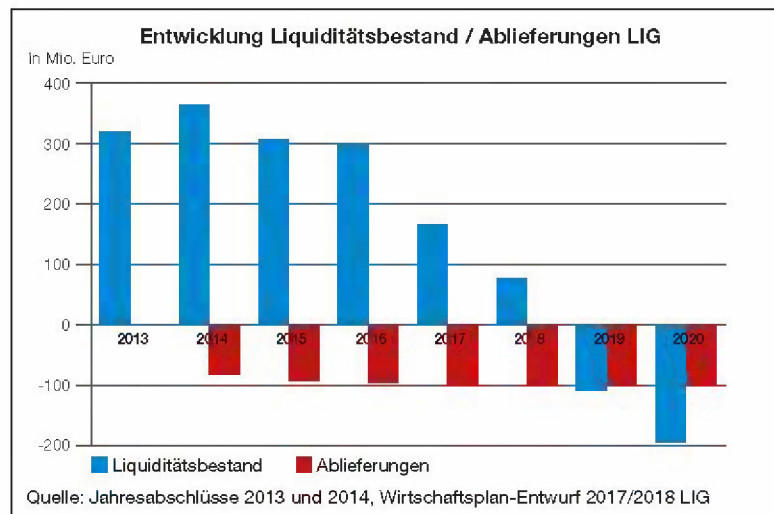
556. Der LIG soll die Kosten für seinen Geschäftsbetrieb aus seinen laufenden Erlösen eigenständig finanzieren und den Bewirtschaftungsüberschuss an den Kernhaushalt abliefern.

Aus den Jahresabschlüssen 2013 bis 2015 des LIG ergibt sich, dass der LIG – außer im Jahr 2014 – stets mehr an den Haushalt abgeliefert hat, als an Überschüssen tatsächlich angefallen sind. Auch die aktuellen Wirtschaftspläne weisen für 2016 bis 2020 Ablieferungen aus, die bei den vom LIG geplanten Erlösen und Kosten nicht als Überschüsse erwirtschaftet werden.

Dies führt dazu, dass der LIG nicht nur den bei Gründung mitgegebenen Liquiditätsbestand verbraucht, sondern nach der Wirt-

LIG von struktureller Unterfinanzierung bedroht

schaftsplanung ab 2019 die Ablieferungen an den Haushalt aus kurzfristigen Liquiditätshilfen des Haushalts finanzieren müsste:



*Landesbetriebe
unterfallen
Schulden-
bremse*

557. Liquiditätshilfen sind Mittel des Haushalts zur kurzfristigen Verstärkung der Liquidität für die nach den jeweiligen Haushaltsbeschlüssen begünstigten Organisationen. Sie sind nach der Landeshaushaltsordnung weder zum Ausgleich einer strukturellen Unterfinanzierung eines Landesbetriebs zugelassen noch dürfen Ablieferungen an den Haushalt durch sie finanziert werden. Dies hat auch vor dem Hintergrund der Schuldenbremse Bedeutung: Landesbetriebe unterfallen, da rechtlich unselbstständig, als Teil des Haushalts der Stadt der Schuldenbremse. Da Landesbetriebe sich nicht selbst mit Deckungskrediten verschulden dürfen, sind sie bei Betrachtungen zur Schuldenbremse aber nicht im Fokus. Eine sich bei ihnen aufbauende strukturelle Verschuldung aus Liquiditätshilfen hätte ebenso den Effekt, die Schuldenbremse zu unterlaufen.¹

Der Rechnungshof hat diese nicht nachhaltige Finanzwirtschaft bemängelt.

*Ablieferungen
an den Haus-
halt gefährdet*

558. Die Finanzbehörde sieht den LIG hinsichtlich seiner Liquidität nicht an einem kritischen Punkt. Sie geht davon aus, dass die veranschlagten Ablieferungsbeträge an den Kernhaushalt letztlich doch aus dessen Erlösen erbracht werden können.
559. Die Finanzbehörde setzt mithin darauf, dass der LIG im laufenden Geschäft überplanmäßige Erlöse in zweistelliger Millionenhöhe erzielen wird, sodass die Ablieferungen vollständig erwirtschaftet werden. Wenn aber die Finanzbehörde bereits zum Zeitpunkt der Planaufstellung die Erwartung von höheren als den bislang geplanten Erlösen hat, hätte sie als aufsichtführende Behörde auch für eine dementsprechende Veranschlagung im Wirtschaftsplan des LIG Sorge tragen müssen. Daher spricht der Plan dafür, dass diese Erlöse eben nicht absehbar sind. Die veranschlagte Ablie-

¹ Zu den Liquiditätshilfen an Landesbetriebe vgl. Beratende Äußerung nach § 81 Absatz 2 LHO „Monitoring Schuldenbremse 2015“ vom 12. November 2015, Tz. 29 (Bürgerschaftsdrucksache 21/2500 vom 4. Dezember 2015).

ferung an den Kernhaushalt stellt eine Risikoposition dar, die so nicht hätte geplant werden dürfen.

Ankauf von Grundstücken

560. Bei Flächenankäufen für fachpolitische Zwecke handelt der LIG im Namen und auf Rechnung des jeweiligen Bedarfsträgers, der die Grunderwerbskosten zu tragen hat. Im Auftrag von Bedarfsträgern erworbene Grundstücke sind nach den einschlägigen Verwaltungsvorschriften² dem Verwaltungsvermögen der jeweiligen Behörde zuzuordnen. Eine Vorfinanzierung durch den LIG kommt nach den Verwaltungsvorschriften nur dann in Betracht, wenn beim Bedarfsträger die erforderlichen Haushaltsmittel nicht rechtzeitig zur Verfügung stehen. Dem LIG sind in diesem Fall die vorfinanzierten Grunderwerbskosten innerhalb von drei Jahren zu erstatten.

In zwei Fällen („Caffamacherreihe 1–3 / Axel-Springer-Gebäude“ und „Sophienterrasse“) hat der LIG Grundstücke mit einem Gesamtkaufpreis von 145 Mio. Euro für Verwaltungszwecke des Bezirksamts Hamburg-Mitte bzw. der Behörde für Arbeit, Soziales, Familie und Integration angekauft. Diese sind aber nicht dem Verwaltungsvermögen der Bedarfsträger, sondern dem Allgemeinen Grundvermögen zugeordnet und aus dem Liquiditätsbestand des LIG bezahlt worden.

561. Der Rechnungshof hat die falsche Zuordnung der Grundstücke und deren dauerhafte Finanzierung durch den LIG beanstandet. Die Zuordnung und Finanzierung durch den LIG führt dazu, dass die einer Behörde zuzuordnenden Vermögensgegenstände und Finanzierungslasten auf einen Landesbetrieb verschoben werden. Dies widerspricht den Verwaltungsvorschriften. Sie verfolgen das Ziel, eine einheitliche und dadurch transparente Haushaltsdarstellung zu gewährleisten.

*Finanzierungs-
lasten unzulässig
verschoben*

Der Rechnungshof hat den LIG aufgefordert, die betreffenden Grundstücke in das Verwaltungsvermögen der Bedarfsträger zu übergeben und von ihnen entsprechende Erstattungen zu verlangen.

562. Die Finanzbehörde hat in Abstimmung mit dem LIG darauf hingewiesen, dass in den kritisierten Fällen keine Bereitschaft bzw. Möglichkeit bestanden habe, die Finanzierung der Grundstücksankäufe aus dem Kernhaushalt zu realisieren und dass besondere Gründe vorgelegen hatten:

- Im Fall „Sophienterrasse“ solle die Refinanzierung des Kaufpreises aus Mietzahlungen an den LIG sichergestellt werden. Zwar sei die vertraglich vereinbarte Nutzung zur öffentlich-rechtlichen Unterbringung auf mindestens zehn Jahre mit einer Option auf Verlängerung um weitere fünf Jahre angelegt. Unabhängig davon hätten alle Beteiligten ein Interesse daran, diese Nutzung bis 2024 zu begrenzen. Aus Sicht des LIG sei es daher trotz der

² Verwaltungsvorschriften zu § 64 LHO.

anderslautenden Verwaltungsvorschriften richtig, die Fläche im Allgemeinen Grundvermögen zu belassen und damit die dauerhafte Finanzierung durch den LIG gerechtfertigt.

- Im Fall „Caffamacherreihe 1–3 / Axel-Springer-Gebäude“ sei das Bezirksamt Hamburg-Mitte nicht alleiniger Nutzer der Immobilie. Die fachfremde und umfangreiche Verwaltung der übrigen Flächen einem Bezirksamt zu übertragen, sei aus Sicht des LIG wenig sinnvoll. Ferner bedinge die Einführung eines Mieter-Vermieter-Modells³, dass Behörden Objekte unterschiedlicher Eigentümer anmieten können, und auch eine Aufteilung der Rollen in Mieter- und Vermieteraufgaben. Wie in anderen Projekten (zum Beispiel BSU-Neubau und Schulbau) werde die Immobilie gegen Zahlung einer Miete vom Eigentümer bereitgestellt, professionell instandgehalten und bewirtschaftet. Vor diesem Hintergrund sei die Immobilie „Caffamacherreihe 1–3 / Axel-Springer-Gebäude“ für das Allgemeine Grundvermögen zum Zweck der Vermietung erworben worden.

Die Finanzbehörde hat ferner darauf hingewiesen, dass in beiden Fällen die Mieten transparent in den behördlichen Einzelplänen dargestellt seien. Der gesamtstädtische Zahlungsfluss für Projekte dieser Art sei im Wirtschaftsplan des LIG samt den zugehörigen Erläuterungen aggregiert ausgewiesen.

563. Der Rechnungshof hält dem entgegen, dass dem LIG nach den Plänen des Senats gerade nicht die von der Finanzbehörde beschriebene Vermieterrolle zukommen soll. Die in Bezug genommene Drucksache „Optimierung des Immobilienmanagements“ hat vielmehr das Ziel formuliert, bestehende Überlappungen im Management von Grundstücken und Gebäuden zu bereinigen, und hierzu beschrieben, wie der LIG schrittweise die von ihm noch verwalteten Gebäude abgeben soll.⁴

Die einschlägigen Vorschriften sehen – entgegen den von der Finanzbehörde und dem LIG geltend gemachten Gründen – eine verursachungsgerechte Zuordnung in das Verwaltungsvermögen und die damit verbundene Finanzierung des Bedarfsträgers vor. Die Verwaltung obliegt dabei regelmäßig der Behörde, die den größten Nutzflächenanteil hat. Ihr obliegt damit auch die Entscheidung über Selbstverwaltung oder Inanspruchnahme eines Dienstleisters. Für gegebenenfalls erforderliche Vorfinanzierungen sind Ausnahmen nur in einem engen zeitlichen und rechtlichen Rahmen zugelassen (vgl. Tz. 560).

Durch die beanstandete Vorgehensweise entsteht Intransparenz, weil die Mittel für den Grunderwerb nicht verursachungsgerecht veranschlagt wurden. Indem eine Erstattung der Grunderwerbskosten aus dem Behörden- bzw. Bezirkseinzelnplan an den LIG vermieden wurde, wurde es auch vermieden, im Kernhaushalt eine entsprechende Ermächtigung durch die Bürgerschaft einzuholen.

*Ermächtigung
der Bürger-
schaft fehlt*

³ Bürgerschaftsdrucksache 20/14486 vom 27. Januar 2015 „Optimierung des Immobilienmanagements“.

⁴ Vgl. Bürgerschaftsdrucksachen 20/14486 vom 27. Januar 2015, S. 14 und 15, und 21/1033 vom 10. Juli 2015, S. 1 und 2.

Buchung der in Hamburg vereinnahmten Steuern

Finanzbehörde

Die Umverteilung von Steuereinnahmen und der Finanzausgleich unter den Ländern erfolgen über komplexe Verfahren. Deren Handhabung schlägt sich nur vereinzelt in schriftlich fixierten Vorgaben nieder. Die Datenaggregation sollte sich mehr als bisher unmittelbar auf die Buchführung stützen.

Die Vorgaben des Fachkonzepts Kasse gewährleisten nicht die ordnungsgemäße Buchung der aus den Gemeinschaftsteuern resultierenden Verbindlichkeiten Hamburgs gegenüber dem Bund.

Hinsichtlich der Auskünfte der Länder für Zwecke des Finanzausgleichs und der Umsatzsteuerverteilung unter den Ländern ist eine formelle Bestätigung ihrer sachlichen Richtigkeit vonseiten der Rechnungshöfe entbehrlich. Die bestehende Regelung ist überholt und auch nicht mehr sachgerecht.

Vorgaben und Regelwerke

564. Da der Ertrag einer Steuer nicht zwingend derjenigen Gebietskörperschaft zusteht, die sie verwaltet, und darüber hinaus ein Finanzausgleich unter den Ländern stattfindet, gibt es verschiedene verfassungsrechtlich verankerte Umverteilungsmechanismen. Der Rechnungshof hat geprüft, ob die dafür benötigten Daten im Rahmen verlässlicher Systeme ermittelt werden, ob und gegebenenfalls in welcher Hinsicht Risiken bestehen und wie eventuelle Risiken beherrscht werden oder beherrscht werden könnten. Dabei hat sich herausgestellt, dass die tatsächliche Handhabung der insoweit einschlägigen Verfahren im Kern keinen Anlass zu durchgreifender Kritik gibt.
565. Für das insgesamt komplexe Verfahren, mit dem die für den Finanzausgleich relevanten Daten ermittelt werden, gibt es allerdings nur vereinzelt schriftlich fixierte Vorgaben, sodass die Erledigung der diversen Aufgaben weitgehend vom Aufgabenverständnis der jeweiligen Bearbeiter abhängt und deren Zusammenwirken vorrangig von langfristig gewachsener Routine bestimmt wird. Dies erhöht die Gefahr, dass mögliche und für die Ordnungsmäßigkeit der Angaben relevante Änderungen hinsichtlich ihrer Auswirkungen auf die Arbeitsabläufe unbemerkt bleiben. Auch wird die Kontrolle der Aufgabenwahrnehmung erschwert, wenn ein verbindlicher Maßstab fehlt. Der Rechnungshof hat deshalb gefordert, sowohl die Aggregation der in die monatlichen Meldungen

Schriftlich fixierte Vorgaben zur Datenermittlung nur vereinzelt vorhanden

gegenüber dem Bund einfließenden Daten als auch das Zustandekommen der auf einem Teil dieser Daten aufbauenden Auskünfte zur Verteilung der Umsatzsteuer und zum Finanzausgleich unter den Ländern (§ 18 Finanzausgleichsgesetz [FAG]) verbindlich zu regeln.

- Zahlungsverkehr ohne umfassendes Regelwerk*
566. Über die für den Finanzausgleich relevanten Verfahren hinaus hat der Rechnungshof weitere Aspekte der Buchführung der Freien und Hansestadt Hamburg (FHH) hinsichtlich ihrer Steuereinnahmen bzw. Steuererträge geprüft. Dabei hat er festgestellt, dass es auch hinsichtlich des Zahlungsverkehrs mit dem Bund und den anderen Ländern kein den gesamten Prozess erfassendes Regelwerk gibt, aus dem sich Vorgaben für die teilweise komplexen Verfahren und das Zusammenwirken der Beteiligten ergeben. Der Rechnungshof hat angesichts der damit verbundenen Risiken (Tz. 565) die Erarbeitung einer entsprechenden Dienstanweisung gefordert.
567. Die Finanzbehörde will dies prüfen.

Buchung von Steuereinnahmen, die ganz oder teilweise dem Bund zustehen

568. Die Bilanzierungsregeln der FHH bestimmen, dass Steuern nur insoweit in der Bilanz sowie in der Gesamtergebnisrechnung auszuweisen sind, als sie der FHH wirtschaftlich zustehen. Die der FHH nicht zustehenden Steuern oder Steueranteile¹ gehören, auch wenn die Kernverwaltung im Außenverhältnis als Gläubigerin oder Erstattungsschuldnerin auftritt, zu den durchlaufenden Posten und werden gesondert als Verbindlichkeiten gebucht.
- Keine ordnungsgemäße Verbuchung der Verbindlichkeiten gegenüber dem Bund*
569. Nach einem im Rahmen der strategischen Neuausrichtung des Haushaltswesens entwickelten Fachkonzept werden die Verbindlichkeiten gegenüber dem Bund nicht nach Maßgabe der in den Tagesabschlüssen der Steuerkasse ausgewiesenen Beträge gebucht, sondern jeweils in Höhe desjenigen Betrags, den die Finanzbehörde nach den im Rahmen des Liquiditätsmanagements getroffenen Entscheidungen an den Bund zu überweisen beabsichtigt. In dem Konto „Bundessteuern“, das die Verbindlichkeiten gegenüber dem Bund ausweisen soll, werden jene Verbindlichkeiten mithin nicht in tatsächlicher Höhe, sondern nach Maßgabe der jeweils im Rahmen des Liquiditätsmanagements geplanten Tilgung erfasst. Die Überwachung der tatsächlich geschuldeten Beträge findet in einer Nebenbuchführung statt und führt im Rahmen monatlicher Spitzabrechnungen zu entsprechenden Ausgleichszahlungen.
- Fachkonzept überarbeiten*
570. Der Rechnungshof hat die Vorgaben des Fachkonzepts Kasse beanstandet, weil sie der ordnungsgemäßen Buchung der Verbindlichkeiten gegenüber dem Bund entgegenstehen. Er hat gefordert,

¹ Bei den sog. Gemeinschaftsteuern sind sowohl der Bund als auch das jeweilige Land und die jeweilige Gemeinde steuerberechtigt (Artikel 106 Absatz 3 Satz 1 in Verbindung mit den Absätzen 5 und 5a Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland [GG]).

das Konzept so zu überarbeiten, dass die dem Bund zustehenden Steuern und Steueranteile nach dem Tagesabschluss der Steuerkasse bis zu ihrer Abführung ungeschmälert unter den Verbindlichkeiten erscheinen.

571. Die Finanzbehörde will das Fachkonzept zum 1. Januar 2018 korrigieren.

Ausgleichszahlungen bei Zuständigkeit des Bundeszentralamts für Steuern

572. Die Verwaltung der Gemeinschaftsteuern obliegt den Ländern. Hiervon gibt es Ausnahmen zugunsten der Bundesfinanzbehörden. Sie sind möglich, wenn und soweit dadurch der Vollzug der Steuergesetze erheblich verbessert oder erleichtert wird (Artikel 108 Absatz 4 Satz 1 GG). Zu den Aufgaben des Bundeszentralamts für Steuern gehört² u. a. die Auszahlung des Kindergeldes über die Familienkassen der Bundesagentur für Arbeit, die Gewährung der Altersvorsorgezulage über die Deutsche Rentenversicherung Bund sowie die Erhebung der pauschalen Lohnsteuer auf sog. Minijobs über die Deutsche Rentenversicherung Knappschaft-Bahn-See. Soweit der Bund, wie in den ersten beiden Fällen, Gelder auszahlt, hat er von Gesetzes wegen Zahlungsansprüche gegen die Länder, in Fällen wie dem dritten hingegen Zahlungsverpflichtungen.
573. In Hamburg sind verschiedene Stellen für die genannten Angelegenheiten zuständig. Während für diejenigen Fallgruppen, in denen die Länder erstattungspflichtig sind, stets die Stabsabteilung Bund-Länder-Finanzbeziehungen der Finanzbehörde agiert, wird hinsichtlich derjenigen Fallgruppen, in denen der Bund zahlungspflichtig ist, das Kassenreferat des Amtes Steuerverwaltung der Finanzbehörde tätig. Die dem Kassenreferat nachgeordnete Steuerkasse liefert die vom Bund empfangenen Zahlungen unverzüglich an die Zentralkasse ab. Eingehende wie ausgehende Zahlungen werden ausschließlich nach den Regeln der staatlichen Doppik verbucht.
574. Einen sachlichen Grund für die Verteilung der Zuständigkeiten entsprechend der Richtung des Zahlungsflusses hat der Rechnungshof nicht erkennen können. Er hat daher empfohlen, die Zuständigkeiten bei der in Fragen des Finanzausgleichs erfahrenen Stabsabteilung Bund-Länder-Finanzbeziehungen zu bündeln.
575. Die Finanzbehörde will unter Berücksichtigung der praktischen Erfordernisse sowie der strukturellen Rahmenbedingungen, vor allem hinsichtlich der personellen Ressourcen, prüfen, ob und gegebenenfalls inwieweit sie der Empfehlung des Rechnungshofs folgen will.

*Bisher verteilte
Zuständigkeiten
bündeln*

² Siehe dazu § 5 Absatz 1 Finanzverwaltungsgesetz.

Aufkommensdarstellungen auf der Grundlage der Buchführung

576. Die Länder und der Bund stehen hinsichtlich der Steuern untereinander in vielfältigen Finanzbeziehungen. Von zentraler Bedeutung ist die monatliche Nachweisung jedes einzelnen Landes „über Aufkommen und Einnahmen an Steuern“. Alle Länder weisen damit das Aufkommen an den Gemeinschaftsteuern in standardisierter Form gegenüber dem Bundesministerium der Finanzen und der Zentralen Datenstelle der Landesfinanzminister (ZDL) nach. Die Nachweisung enthält sämtliche Daten, die für den Finanzausgleich unter den Ländern von Bedeutung sind. Die Form der Darstellung trägt der herkömmlichen, von der Kameralistik geprägten Haushaltssystematik Rechnung und unterscheidet insofern nach den einschlägigen Haushaltstiteln.
577. Die für die Nachweisung Hamburgs zuständige Zentralbuchhaltung im Landesbetrieb Kasse.Hamburg übernimmt einen wesentlichen Teil der darzustellenden Werte manuell aus dem jeweiligen Monatsabschluss der Steuerkasse. Aggregierte Werte unter Berücksichtigung der Vormonate werden in Nebenrechnungen ermittelt. Darstellungsrelevante Einnahmen oder Einnahmемinderungen, die auf die Tätigkeit des Bundeszentralamts für Steuern zurückgehen, werden von der Stabsabteilung Bund-Länder-Finanzbeziehungen mitgeteilt. Ähnliches gilt für Daten aus der Zerlegung bestimmter Steuern. Falls die mitgeteilten Daten mit Daten aus der Steuerkasse verknüpft werden müssen, geschieht auch dies in Nebenrechnungen.
578. Der Rechnungshof hat bei der Prüfung des Verfahrens weder fundamentale Unregelmäßigkeiten festgestellt noch Anlass gehabt, die derzeitige Organisation und die der Qualitätssicherung dienenden Maßnahmen generell infrage zu stellen. Gleichwohl ist auffällig, aus wie vielen verschiedenen Quellen die in der Nachweisung zusammengeführten Daten stammen. Manuelle Nebenrechnungen und spezielle Mitteilungen außerhalb der Buchführung stellen Medienbrüche dar und bergen insoweit ein erhöhtes Fehlerpotenzial.
579. Der Rechnungshof hat angeregt, die Organisation der Datenzusammenführung zu überprüfen und sich mehr als bisher unmittelbar auf die Buchführung zu stützen. Dies sollte sich in entsprechenden Vorgaben niederschlagen. Darüber hinaus sollte die manuelle Überführung von Daten durch ein automationsgestütztes Verfahren ersetzt werden. Sowohl bei der Übernahme der Daten der Steuerkasse in die doppelte Buchführung der FHH als auch bei der Zusammenstellung der Daten für die Nachweisungen gegenüber dem Bundesministerium der Finanzen und der ZDL könnte der Arbeits- und Kontrollaufwand deutlich minimiert werden.
580. Die Finanzbehörde hat darauf hingewiesen, dass eine Optimierung der Datenzusammenführung mit umfassenderem Rückgriff auf die Buchführung von der Realisierbarkeit eines automationsgestützten Verfahrens zur Datenüberführung aus der monatlichen Abschlussnachweisung der Steuerkasse in die staatliche Doppik

Organisation der Datenzusammenführung überprüfen, Buchführung in den Mittelpunkt stellen

abhängen, das der Rechnungshof ebenfalls angeregt habe. Eine Untersuchung der Möglichkeiten als Teil einer umfassenderen Verfahrensanalyse werde nach derzeitigem Kenntnisstand im April 2017 abgeschlossen sein.

Auskünfte zur Durchführung des Gesetzes über den Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern

581. Nach dem FAG stellt das Bundesministerium der Finanzen nach Ablauf eines jeden Kalenderjahres

- hinsichtlich des Finanzausgleichs unter den Ländern die endgültige Höhe der Ausgleichszuweisungen und der Ausgleichsbeiträge sowie
- hinsichtlich der Verteilung des Länderanteils an der Umsatzsteuer die Anteile der einzelnen Länder

durch Rechtsverordnung fest. Die Rechtsverordnung bedarf der Zustimmung des Bundesrats (§ 12 FAG).

582. Im Rahmen des Feststellungsverfahrens sind die zuständigen Landesbehörden verpflichtet, dem im Interesse der Länder tätig werdenden Bundesministerium der Finanzen die erforderlichen Auskünfte zu erteilen und sich deren sachliche Richtigkeit von der obersten Rechnungsprüfungsbehörde des Landes bestätigen zu lassen (§ 18 FAG). Solange die Erhebung der Steuern ausschließlich in den Händen der Länder und Kommunen lag, erfasste der Auskunftsanspruch sämtliche feststellungsrelevanten Daten. Seit unter bestimmten Voraussetzungen auch das Bundeszentralamt für Steuern zugunsten oder zulasten des Steueraufkommens der Länder agiert und die Zerlegung bestimmter Steuern mithilfe spezieller Clearing-Verfahren unter Beteiligung des Bundes abgewickelt wird,³ werden nicht nur die testierten Angaben der Länder, sondern auch die nicht testierten Daten des Bundeszentralamts für Steuern und des Bundesministeriums der Finanzen berücksichtigt.

583. Ein Bestätigungserfordernis, das einseitig nur die Angaben der Länder, nicht aber die Angaben des Bundes betrifft, wird nicht mehr der bei Einführung des Finanzausgleichs unter den Ländern maßgeblichen Idee gerecht, die im Feststellungsverfahren berücksichtigten Daten im Interesse gegenseitiger Vertrauensbildung mithilfe der Rechnungshöfe einer besonderen Kontrolle zu unterwerfen.⁴ Sollte an der Idee einer solchen unabhängigen Kontrolle festgehalten werden, müssten konsequenterweise die vom Bund

Bestätigungserfordernis bei Auskünften zum Finanzausgleich und zur Verteilung der Umsatzsteuer nicht mehr sachgerecht

³ Mit der Zerlegung der Steuer wird der Ertragshoheit eines Landes Rechnung getragen, soweit die Steuer selbst in einem anderen Land vereinnahmt worden ist.

⁴ Das Bestätigungserfordernis wurde anlässlich des Finanzausgleichs für das Rechnungsjahr 1951 eingeführt, nachdem Württemberg-Baden und Hamburg mit einem Antrag auf Feststellung der Verfassungswidrigkeit des Finanzausgleichs unter den Ländern gescheitert waren. Siehe dazu Urteil des Ersten Senats des Bundesverfassungsgerichts vom 20. Februar 1952 – 1 BvF 2/51 –, Entscheidungssammlung Bd. 1, 117.

beigesteuerten Daten ebenfalls einer rechnungshöfischen Kontrolle unterworfen werden.

584. Der Rechnungshof erachtet das Bestätigungserfordernis jedoch für insgesamt entbehrlich. Auch wenn der Finanzausgleich unter den Ländern immer wieder strittig ist,⁵ gibt es heute keine Anhaltspunkte mehr dafür, dass sich die Länder hinsichtlich der konkret gemeldeten Zahlen misstrauten. Die Verpflichtung der für den Finanzausgleich und die Verteilung der Umsatzsteuer unter den Ländern zuständigen Behörden, sich die sachliche Richtigkeit ihrer Auskünfte gegenüber dem Bundesministerium der Finanzen von dem jeweils zuständigen Landesrechnungshof bestätigen zu lassen, erscheint hiernach als ein Relikt aus vergangener Zeit. Soweit eine Qualitätskontrolle weiterhin als erforderlich angesehen wird, wäre dies vorrangig durch die beteiligten Stellen der Finanzverwaltungen der Länder zu leisten.
- Auskunfts-
verfahren
entlasten*
585. Der Rechnungshof hat angeregt, vonseiten der Finanzbehörde auf eine entsprechende Entlastung des auch nach der Neuregelung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs bedeutsamen Auskunftsverfahrens⁶ und die dazu notwendige Rechtsänderung hinzuwirken. Kommt es hierüber zu keinem Konsens unter den Ländern, muss sich ein fortbestehendes Bestätigungserfordernis auch auf die vom Bund zur Verfügung gestellten Daten erstrecken. Der Rechnungshof hat gefordert, bei Bedarf auch insoweit auf eine Änderung des § 18 FAG hinzuwirken.
586. Die Finanzbehörde hält das derzeit praktizierte Verfahren weiterhin für sinnvoll, weil es geeignet sei, Fehler aufzudecken und sich wechselseitig einer hinreichenden Datenqualität zu versichern. Unabhängig davon soll die Notwendigkeit bestätigter Auskünfte mit den Vertretern der anderen Länder erörtert werden.

⁵ Nach dem am 14. Oktober 2016 gefassten Beschluss der Regierungschefinnen und Regierungschefs von Bund und Ländern zur Neuregelung des bundesstaatlichen Finanzausgleichssystems ab 2020 soll der Finanzausgleich unter den Ländern in seiner jetzigen Form abgeschafft werden. Die unterschiedliche Finanzkraft der Länder soll künftig im Rahmen der Verteilung des Länderanteils an der Umsatzsteuer ausgeglichen werden.

⁶ Auch wenn der Finanzausgleich unter den Ländern in seiner jetzigen Form ab 2020 entfällt (siehe Fn. 5), ist das Auskunftsverfahren für die an Bedeutung gewinnende Verteilung des Länderanteils an der Umsatzsteuer weiterhin notwendig.

Überwachung steuerbegünstigter Körperschaften

Finanzbehörde – Steuerverwaltung –

Ob steuerbegünstigte Körperschaften das Gebot zeitnaher Mittelverwendung beachten, wird nur unzureichend kontrolliert.

Einer möglichen unrechtmäßigen Inanspruchnahme von Steuervergünstigungen zulasten der Allgemeinheit wird nur ansatzweise mit den Mitteln der Außenprüfung entgegengewirkt.

587. Mehrere Einzelsteuergesetze sehen Steuerbefreiungen oder Steuervergünstigungen vor, wenn Körperschaften nach ihrer Satzung¹ und ihrer tatsächlichen Geschäftsführung ausschließlich und unmittelbar gemeinnützige, mildtätige oder kirchliche Zwecke (§§ 51 bis 68 Abgabenordnung [AO]) verfolgen. Es handelt sich hierbei um ein steuerliches Privileg zulasten der Allgemeinheit, das nur dann gerechtfertigt ist, wenn dem Steuerverzicht ein adäquater gesellschaftlicher Nutzen gegenüber steht. Um dies sicherzustellen, regelt die AO in einem besonderen Abschnitt die Voraussetzungen, die eine Körperschaft sowohl hinsichtlich ihrer Satzung als auch hinsichtlich ihrer tatsächlichen Geschäftsführung erfüllen muss, um in den Genuss der Steuerbefreiungen oder Steuervergünstigungen zu kommen.

Der Gesetzesvollzug liegt in Hamburg in den Händen des Finanzamts Hamburg-Nord.

Überprüfung der Satzung

588. Aus der Satzung muss sich ergeben, welchen Zweck die Körperschaft verfolgt, dass dieser Zweck den Anforderungen der §§ 52 bis 55 AO entspricht und dass er ausschließlich und unmittelbar verfolgt wird (§ 59 AO). Der Rechnungshof hat festgestellt, dass das Finanzamt die Satzungen der steuerbegünstigten Körperschaften sachgerecht überprüft hat. Soweit sie nicht den Vorgaben entsprachen, wurden die Körperschaften zur Nachbesserung aufgefordert.

Fristgerechte Mittelverwendung

589. Neben der Satzung muss auch die tatsächliche Geschäftsführung den Anforderungen genügen, von denen die AO den Status der

¹ Satzungen im Sinne des Rechts der steuerbegünstigten Körperschaften (§§ 51 bis 68 der AO) sind Satzungen, Stiftungsgeschäfte und sonstige Verfassungen steuerbegünstigter Körperschaften (§ 59 AO).

steuerbegünstigten Körperschaft abhängig macht. Hinsichtlich dieses Abgleichs hat sich der Rechnungshof auf die Aktivitäten des Finanzamts zur Kontrolle der Mittelverwendung konzentriert.

590. Die Steuerbegünstigung gemeinnütziger, mildtätiger oder kirchlicher Körperschaften ist nur dann gerechtfertigt, wenn sie die ihnen zufließenden Mittel zeitnah für den begünstigten Zweck verwenden. Dieser Grundsatz hat sich stets im Umkehrschluss aus Regelungen ergeben, die das Zurücklegen von Mitteln nur unter bestimmten Voraussetzungen erlaubten.² Er war dementsprechend unbestimmt.

1996 wurde das Gebot zeitnaher Mittelverwendung in einer Verwaltungsregelung erstmals präzisiert. Danach war eine zeitnahe Mittelverwendung gegeben, wenn die Mittel spätestens in dem auf den Zufluss folgenden Kalender- oder Wirtschaftsjahr für die steuerbegünstigten Zwecke verwendet worden waren.³ Diese Bestimmung ist 2000 in die AO übernommen worden.⁴

Seit dem 1. Januar 2013 reicht es aus, wenn die Mittel spätestens bis zum Ende des übernächsten Jahres nach ihrem Zufluss verwendet worden sind.⁵

591. Steuerbegünstigte Körperschaften haben den Nachweis, dass ihre tatsächliche Geschäftsführung – also auch die Verwendung der ihnen zugeflossenen Mittel – den gesetzlichen Erfordernissen entspricht, durch ordnungsgemäße Aufzeichnungen über ihre Einnahmen und Ausgaben zu führen (§ 63 Absatz 3 AO). Soweit Mittel nicht schon im Jahr ihres Zuflusses verwendet worden sind, müssen sie nachweisen, wann dies in den folgenden beiden Jahren geschehen ist. Die dazu nötige liquiditätsorientierte Nebenrechnung wird auch als Mittelverwendungsrechnung bezeichnet.⁶

Keine Überwachung der zeitnahen Mittelverwendung anhand geeigneter Aufzeichnungen

592. Der Rechnungshof hat festgestellt, dass derartige Nachweise weder aufseiten der steuerbegünstigten Körperschaften noch aufseiten des Finanzamts eine Rolle gespielt haben. Mögliche Verstöße gegen das Gebot der zeitnahen Mittelverwendung hat das Finanzamt allenfalls auf der Grundlage von Indizien – etwa höheren Bankguthaben – thematisiert.
593. Der Rechnungshof hat die bisherige Kontrolle der Mittelverwendung beanstandet und für die Zukunft eine Überprüfung anhand exakter Aufzeichnungen über den Zu- und Abfluss der Mittel

² Zu den engen Voraussetzungen des Zurücklegens von Mitteln siehe bereits § 6 der Gemeinnützigkeitsverordnung vom 16. Dezember 1941, Reichssteuerblatt 1941, S. 937 („Ansammlung eines Zweckvermögens“).

³ Nr. 10 des Anwendungserlasses zu § 55 der AO in der Fassung des Änderungserlasses vom 8. Januar 1996 – IV B 7 – S 0170 – 118/95 –, Bundessteuerblatt 1996 Teil I S. 74.

⁴ § 55 Absatz 1 Nr. 5 Satz 3 AO in der Fassung von Artikel 1 Nr. 1 des Gesetzes zur weiteren Förderung von Stiftungen vom 14. Juli 2000, BGBl. 2000 I S. 1034.

⁵ § 55 Absatz 1 Nr. 5 Satz 3 AO in der Fassung von Artikel 1 Nr. 3 des Gesetzes zur Stärkung des Ehrenamtes (Ehrenamtsstärkungsgesetz) vom 21. März 2013, BGBl. 2013 I S. 556.

⁶ Nr. 28 Satz 3 des Anwendungserlasses zu § 55 der AO in der Fassung des Änderungserlasses vom 26. Januar 2016 – IV A 3 – S 0062/15/10006 –, Bundessteuerblatt 2016 Teil I S. 155.

gefordert. Die Zahl eventueller Nachfragen lässt sich vermindern, wenn die steuerbegünstigten Körperschaften durch entsprechende Hinweise im Erklärungsvordruck und den beigefügten Erläuterungen an ihre Pflichten hinsichtlich der Dokumentation und des Nachweises der ordnungsgemäßen Mittelverwendung erinnert werden.

594. Darüber hinaus hat der Rechnungshof bei steuerbegünstigten Körperschaften, die mit Bilanz sowie Gewinn- und Verlustrechnung einen Jahresabschluss aufstellen, festgestellt, dass seitens des Finanzamts Jahresüberschüsse mit dem Zufluss verwendungspflichtiger Mittel und Gewinnrücklagen mit zurückgelegten Mitteln gleichgesetzt worden sind, obgleich der systemische Unterschied zwischen vermögensorientiertem Jahresabschluss und liquiditätsorientierter Mittelverwendungsrechnung dies verbietet. Der Rechnungshof hat diese Fehleinschätzung beanstandet, die Notwendigkeit spezieller Mittelverwendungsrechnungen auch in diesem Kontext hervorgehoben und gefordert, durch Fortbildung, aber auch durch geeignete schriftliche Hinweise einer Wiederholung der Fehler entgegenzuwirken.
595. Die Finanzbehörde – Steuerverwaltung – ist den Feststellungen des Rechnungshofs mit dem Argument entgegengetreten, dass eine förmliche Mittelverwendungsrechnung von Gesetzes wegen nicht vorgesehen sei. Eine Pflicht zur Vorlage sog. Mittelverwendungsrechnungen sei insbesondere dann fraglich, wenn sich die korrekte Mittelverwendung bereits aus den eingereichten Unterlagen, zum Beispiel einer Einnahme-Überschuss- oder einer Gewinn- und Verlustrechnung, „ableiten“ lasse. Den Bearbeitern sei es durchaus möglich, die zeitnahe Mittelverwendung nachzuvollziehen und zu prüfen, wenn die Einnahmen und Ausgaben vonseiten der Körperschaft eindeutig und übersichtlich dargestellt worden seien und es keine weiteren Vermögenswerte gebe. Das Finanzamt arbeite derzeit an einem Vordruck, der eine liquiditätsorientierte Mittelverwendungsrechnung ermögliche und den Bearbeitern die Überprüfung der Mittelverwendung erleichtern werde. Es sei beabsichtigt, diesen Vordruck auch den steuerbegünstigten Körperschaften zur Verfügung zu stellen.
596. Der Rechnungshof teilt weder den rechtlichen Ausgangspunkt dieser Argumentation noch die Einschätzung, dass es Aufgabe der Steuerverwaltung sei, sich anhand vorgelegter Unterlagen selbst die zur Prüfung der Mittelverwendung nötigen Daten zusammenzustellen. Wenn die AO eine eindeutige Frist benennt, bis zu deren Ablauf die in einem Kalenderjahr zugeflossenen Mittel verwendet worden sein müssen, muss die steuerbegünstigte Körperschaft entsprechende Aufzeichnungen führen und so aufbereiten, dass der zeitliche Zusammenhang von Zu- und Abflüssen erkennbar wird, und zwar auch periodenübergreifend. Das leistet schon eine herkömmliche Einnahme-Überschuss-Rechnung nicht. Erst recht gilt dies für eine von vornherein nicht liquiditätsorientierte Gewinn- und Verlustrechnung. Die Prüfungserkenntnisse bei den bilanzierenden Körperschaften haben gezeigt, dass der Systemgegensatz zwischen vermögensorientiertem Jahresabschluss und liquiditätsorientierter Mittelverwendungsrechnung nicht überbrückt werden kann.

*Unzutreffende
Schlussfolgerungen aus den
Jahresabschlüssen
bilanzierender
Körperschaften*

597. Die von der Finanzbehörde – Steuerverwaltung – in Abrede gestellte Rechtspflicht ergibt sich, wie bereits dargelegt,⁷ aus § 63 Absatz 3 AO, weil die steuerbegünstigte Körperschaft die Rechtskonformität ihrer tatsächlichen Geschäftsführung auch hinsichtlich der Mittelverwendung nachweisen muss. Wenn sich dieser Nachweis auf ordnungsmäßige Aufzeichnungen über die Einnahmen und Ausgaben stützen muss, gehört zur Ordnungsmäßigkeit, dass Einnahmen und Ausgaben nicht nur für sich, sondern in gegenseitiger Zuordnung aufzuzeichnen sind. Nichts anderes ist eine Mittelverwendungsrechnung.
598. Dieser rechtliche Ausgangspunkt ist auch für das gebotene Aufgabenverständnis der Steuerverwaltung von Bedeutung. Ihre begrenzten Personalressourcen stehen nicht für die Kompensation etwaiger Versäumnisse der steuerbegünstigten Körperschaften zur Verfügung. Die Steuerverwaltung kann sich deshalb nicht darauf einlassen, dass sie selbst die Ordnungsmäßigkeit der Mittelverwendung aus anderen Rechenwerken „ableitet“. Selbst wenn die vorgesehene Arbeitshilfe den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern eine zusätzliche Orientierung gäbe, darf ihre Nutzung nicht dazu führen, dass das Finanzamt Arbeiten übernimmt, die den steuerbegünstigten Körperschaften obliegen.

Zurücklegen von Mitteln

Projektbezogene Rücklage von Mitteln

599. Mittel dürfen zurückgelegt werden, wenn mit ihnen ein größeres Projekt finanziert werden soll (Tz. 590). In diesen Fällen muss feststehen, wann, wo und mit welchem finanziellen Aufwand die Realisierung dieses Projekts geplant ist.
600. Der Rechnungshof hat festgestellt, dass Angaben über das projektbezogene Zurücklegen von Mitteln nicht immer hinreichend überprüft worden sind. In einem der geprüften Fälle erklärte die steuerbegünstigte Körperschaft einen bilanziellen Ausgleichsposten, der nach der Absenkung der Abschreibungssätze für bestimmte Gebäude entstanden war, als projektbezogene Rücklage zugeflossener Mittel, ohne dass das Finanzamt hieran Anstoß nahm. Auch in anderen Fällen – speziell bei bilanzierenden Körperschaften – wurden Angaben zur Rücklage von Mitteln nicht mit der gebotenen Sorgfalt überprüft. Der Rechnungshof hat dies beanstandet und entsprechende Konsequenzen gefordert.
601. Die Finanzbehörde – Steuerverwaltung – hat die Mängel eingeräumt, sieht allerdings stärkeren Handlungsbedarf bei den kleinen als bei den großen Körperschaften. Es sei beabsichtigt, projektbezogenen Rücklagen besondere Aufmerksamkeit zu schenken und die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter zu mehr Sorgfalt anzuhalten. Eine Schulung sei jedoch nicht erforderlich.

Projektbezogene Rücklage von Mitteln ohne ausreichende Prüfung

⁷ Siehe Tz. 591.

602. Der Rechnungshof begrüßt die Handlungsbereitschaft der Finanzbehörde – Steuerverwaltung –. Von seinen Feststellungen waren allerdings bilanzierende und damit in der Regel größere Körperschaften betroffen. Es wäre deshalb problematisch, gerade ihnen weniger Aufmerksamkeit zu schenken.

Betriebsmittelrücklage

603. Seit 1987 erkennt die Steuerverwaltung auch das Zurücklegen von Mitteln zur Sicherstellung der Liquidität für periodisch wiederkehrende Ausgaben (zum Beispiel Löhne, Gehälter, Mieten) an.⁸ Seinerzeit war das Gebot zeitnaher Mittelverwendung – wie oben ausgeführt (Tz. 590) – noch unbestimmt, sodass eine Verwaltungsregelung den steuerbegünstigten Körperschaften die nötige Rechtssicherheit geben sollte, wenn sie für den Fall geringerer Mittelzuflüsse vorsorgten. Diese damals auch von Gesetzes wegen vertretbare Regelung ist seit der zeitlichen Konkretisierung der Mittelverwendungsfrist (Tz. 590) überholt, weil sich die Liquiditätsvorsorge bereits innerhalb dieser Frist organisieren lässt. Das Risiko, durch Liquiditätsvorsorge mit dem Gebot zeitnaher Mittelverwendung in Konflikt zu geraten, ist entfallen.
604. Der Rechnungshof hat – auch aus Rechtsgründen⁹ – empfohlen, sich beim Bund und den übrigen Ländern für eine Aufhebung der bisherigen Verwaltungsregelung einzusetzen.
605. Die Finanzbehörde – Steuerverwaltung – will der Empfehlung nicht folgen. Sie ist ungeachtet der deutlich veränderten Rahmenbedingungen der Auffassung, dass die Möglichkeit der Liquiditätsvorsorge im Rahmen einer solchen Betriebsmittelrücklage auch künftig unverzichtbar sei.
606. Umso mehr kommt es darauf an, dass die kritisierte Verwaltungsregelung korrekt angewendet wird. In welcher Höhe Mittel zur Sicherstellung der Liquidität für periodisch wiederkehrende Ausgaben zurückgelegt werden dürfen, soll nach der Verwaltungsregelung vom Mittelbedarf für eine angemessene Zeitperiode abhängen.¹⁰ Präzisierungen fehlen jedoch, weil sich nur anhand des jeweiligen Einzelfalls bestimmen lässt, ob und gegebenenfalls in welchem Umfang und in welchen Zyklen die Höhe der Einnahmen schwankt. Typisierungen, die das Orientierungsdefizit beheben könnten, gibt es nicht.
607. Der Rechnungshof hat festgestellt, dass die von bilanzierenden Körperschaften zurückgelegten Mittel zur Sicherstellung der Li-

*Verwaltungs-
regelung überholt*

⁸ Nr. 9 Satz 5 des Anwendungserlasses zu § 58 der AO in seiner ursprünglichen Fassung vom 24. September 1987 – IV A 5 – S 0062 – 38/87 –, Bundessteuerblatt 1987 Teil I S. 664; heute Nr. 4 Satz 5 des aktuellen Anwendungserlasses zu § 62 AO.

⁹ Körperschaften dürfen ihre Mittel im hier relevanten Kontext nur zurücklegen, „soweit dies erforderlich ist, um ihre steuerbegünstigten, satzungsmäßigen Zwecke nachhaltig zu erfüllen“ (§ 62 Absatz 1 Nr. 1 AO). Das Merkmal der Erforderlichkeit wird seit der zeitlichen Konkretisierung der Mittelverwendungsfrist nicht mehr erfüllt.

¹⁰ Nr. 4 Satz 5 des Anwendungserlasses zu § 62 AO.

Liquiditätssichernde Rücklage von Mitteln ohne fallbezogene Prüfung im Sinne der Verwaltungsregelung

liquidität für periodisch wiederkehrende Ausgaben einen teilweise nicht unerheblichen Umfang hatten. In keinem der Fälle hatte das Finanzamt geprüft, ob laufende Ausgaben und Betriebsmittelrücklage in sachgerechter Relation zueinander standen. Dies wird der Tatsache, dass die Unbestimmtheit der für die Betriebsmittelrücklage maßgeblichen Kriterien zur überhöhten Dotierung dieser Rücklage einlädt, nicht gerecht und erhöht die Gefahr, dass das Gebot zeitnaher Mittelverwendung unterlaufen wird.

608. Der Rechnungshof hat beanstandet, dass das Zurücklegen von Mitteln zur Sicherstellung der Liquidität für periodisch wiederkehrende Ausgaben wiederholt hingenommen worden ist, obgleich sich ohne fallbezogene Ermittlungen nicht beurteilen ließ, ob dies zu Recht oder zu Unrecht geschehen war. Er hat gefordert, entsprechende Ermittlungen künftig sicherzustellen.
609. Die Finanzbehörde – Steuerverwaltung – hat eine entsprechende Sensibilisierung der Bearbeiterinnen und Bearbeiter zugesagt.

Außenprüfung bei steuerbegünstigten Körperschaften

610. Anhand der Betriebskartei überwachen die Betriebsprüfungsstellen der Finanzämter die in ihrem Zuständigkeitsbereich ansässigen Betriebe sowie ausnahmsweise auch bestimmte andere Fallgruppen. Steuerbegünstigte Körperschaften werden in aller Regel dann in der Betriebskartei erfasst, wenn sie einen wirtschaftlichen Geschäftsbetrieb (§ 64 AO) – gegebenenfalls mit den besonderen Merkmalen des Zweckbetriebs (§§ 65 bis 68 AO) – unterhalten. Hiervon unabhängig werden steuerbegünstigte Körperschaften in der Betriebskartei erfasst, wenn die Summe der Einnahmen mehr als 6 Mio. Euro im Jahr beträgt. Für die Betriebsprüfungsstelle des zuständigen Finanzamts waren damit von insgesamt fast 9.200 steuerbegünstigten Körperschaften nur etwa 1.650 relevant, davon lediglich 31 aufgrund der Höhe der Einnahmen.

Der Erfassungssystematik der Betriebskartei folgt die periodische Berechnung des Personalbedarfs für die zuständige Betriebsprüfungsstelle.

Außenprüfungen im ideellen Bereich intensivieren

611. Nach den Feststellungen des Rechnungshofs führt die Erfassungssystematik der Betriebskartei wie auch die darauf aufbauende Ermittlung des Personalbedarfs dazu, dass steuerbegünstigte Körperschaften in aller Regel nur hinsichtlich ihrer betrieblichen Sphäre, nicht aber hinsichtlich der für die Steuerbegünstigung maßgeblichen Voraussetzungen geprüft werden. Dass der ideelle Bereich von steuerbegünstigten Körperschaften erst dann in das Blickfeld der Außenprüfung gerät, wenn die Einnahmen mehr als 6 Mio. Euro pro Jahr betragen, bedeutet, dass selbst steuerbegünstigte Körperschaften mittlerer Größenordnung im Regelfall nur vom Innendienst überwacht werden. Dass die tatsächliche Geschäftsführung von steuerbegünstigten Körperschaften mit jährlichen Einnahmen in mittlerer Größenordnung von signifikant niedrigerer Komplexität ist und entspre-

chend geringerer Aufmerksamkeit vonseiten des Außendienstes bedarf, ist nicht ersichtlich.

612. Der Rechnungshof hat deshalb empfohlen, den Schwellenwert für die originäre Erfassung steuerbegünstigter Körperschaften deutlich zu senken. Unabhängig hiervon sollte der Prüfung des ideellen Bereichs von steuerbegünstigten Körperschaften schon jetzt mehr Aufmerksamkeit geschenkt und das Zusammenwirken von Innen- und Außendienst gestärkt werden.
613. Die Finanzbehörde – Steuerverwaltung – will die vorgeschlagene Absenkung des Schwellenwerts für die Erfassung von steuerbegünstigten Körperschaften auf Bund-Länder-Ebene im zuständigen Fachgremium erörtern. Eine intensivere Prüfung des ideellen Bereichs von steuerbegünstigten Körperschaften werde mit dem zuständigen Finanzamt erörtert.

Kennzahlen – Behörde für Inneres und Sport

Behörde für Inneres und Sport

Mehr als die Hälfte der geprüften Kennzahlen-Istwerte waren nach den vorgesehenen Berechnungswegen richtig berechnet.

Gleichwohl war für alle Kennzahlen der Behörde für Inneres und Sport die Dokumentation des Erhebungsweges entweder nicht vorhanden oder ergänzungs- bzw. aktualisierungsbedürftig.

Darüber hinaus erwiesen sich Kennzahlen als näher erläuterungsbedürftig und Bezeichnungen wichen von der tatsächlichen Berechnungsgrundlage ab.

Die Verwaltung sollte ihre Qualitätssicherung weiter verbessern und die Angaben im Haushaltsplan präzisieren.

614. Der Rechnungshof hatte bereits früher über seine Feststellungen zur Ordnungsmäßigkeit der Kennzahlenwerte im Haushaltsplan berichtet.¹ Nach gleichen Maßstäben hat er nun – ebenso wie in zwei weiteren Prüfungen² – die Kennzahlenwerte der Behörde für Inneres und Sport (BIS)³ untersucht. Für die ausgewählten 31 von insgesamt 220 Kennzahlen der BIS wurden gemäß den Angaben im Haushaltsplan 2015/2016 die vorgefundenen 29 Istwerte des Haushaltsjahres 2013 und die 30 Istwerte des Haushaltsjahres 2014 überprüft.⁴

Rechnerische Richtigkeit

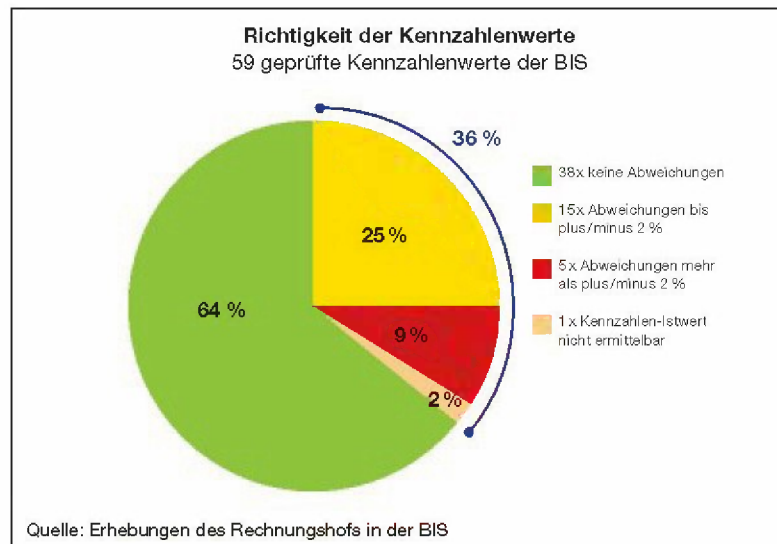
615. Bei der BIS lag eine Abweichung bei fünf Kennzahlen-Istwerten vor. Ein Istwert – zu einer seit dem Haushaltsplan 2015/2016 nicht mehr ausgewiesenen Kennzahl – war aufgrund unvollständiger Unterlagen nicht überprüfbar. Die übrigen Istwerte waren nicht zu beanstanden, weil das Ergebnis stimmte bzw. nur Abweichungen im geringen Umfang vorlagen.

¹ Jahresbericht 2015, „Ordnungsmäßigkeit der Kennzahlenwerte“, Tz. 602 ff. und Jahresbericht 2016, „Ordnungsmäßigkeit der Kennzahlen“, Tz. 524 ff.

² Siehe Tzn. 634 bis 646 und Tzn. 647 bis 677.

³ Die Auswahl der Kennzahlen bezog sich auf die Produktgruppen 272.01 (Steuerung und Service inklusive Besonderer Regierungsaufgaben), 272.02 (Katas-trophen- und Bevölkerungsschutz) und 275.01 (Kernbereich Vollzug) – Stand Haushaltsplan 2013/2014.

⁴ Nicht für alle Kennzahlen waren Istwerte ausgewiesen.



616. Der Rechnungshof hat der BIS empfohlen, ein Verfahren zu entwickeln, das es ermöglicht, künftig mit größerer Sicherheit richtig berechnete Kennzahlen-Istwerte im Haushaltsplan zu veröffentlichen.

Qualitätssicherung

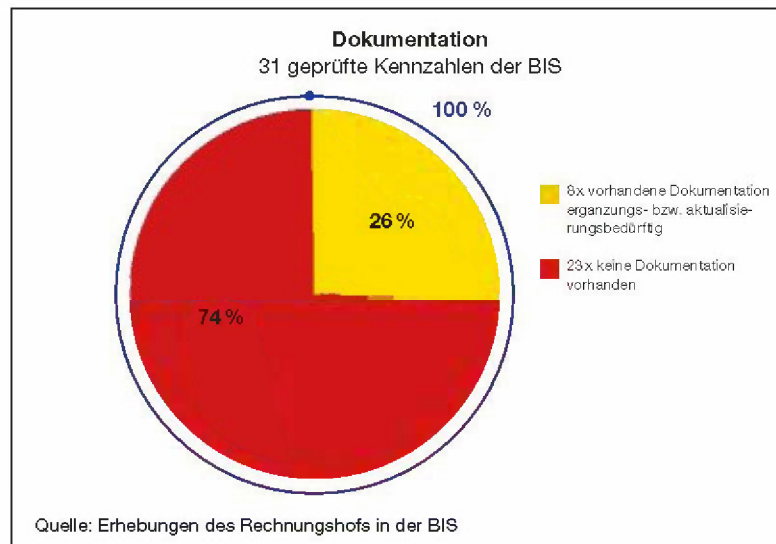
617. Soweit eine Abweichung der Kennzahlen-Istwerte um mehr als plus/minus 2 % vorliegt, sieht der Rechnungshof die bisherige Qualitätssicherung als nicht ausreichend an. Außerdem erachtet der Rechnungshof Qualitätssicherungsmaßnahmen, die ausschließlich auf Plausibilitätskontrollen beruhen,⁵ als noch nicht ausreichend.
618. Er hat die BIS aufgefordert, ihre Geschäftsprozesse so auszurichten, dass für die veröffentlichten Kennzahlen adäquate Qualitätssicherungsmaßnahmen gewährleistet werden können.

Dokumentation des Erhebungsweges

619. Bei der BIS hat der Rechnungshof lediglich bei acht Kennzahlen eine schriftliche Dokumentation vorgefunden, die wiederum ergänzungs- bzw. aktualisierungsbedürftig war. In den übrigen 23 Fällen konnte die Behörde keinerlei Unterlagen hierzu vorlegen.

*Dokumentation
weit überwiegend
unzureichend*

⁵ Plausibilitätskontrollen bzw. die Weiterleitung zur Kenntnis an die nächst höhere Leitungsebene erfolgt bei der BIS bei 21 Kennzahlen (entspricht 68 %).

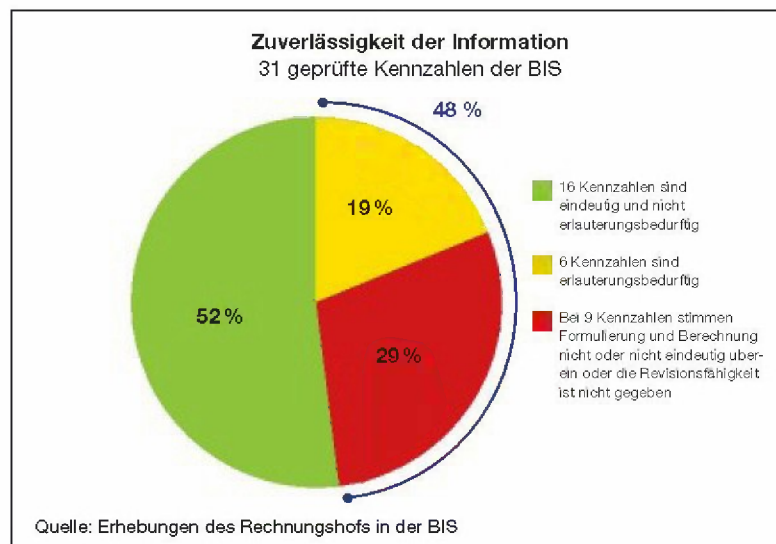


620. Mit Blick auf die Nachvollziehbarkeit und Reproduzierbarkeit von Verwaltungsentscheidungen hat der Rechnungshof die BIS aufgefordert, Dokumentationen zu erstellen bzw. unzureichende Unterlagen zu ergänzen.

Zuverlässigkeit der Information

*Eindeutigkeit
der Kennzahlen
herstellen*

621. Bei 16 der 31 geprüften Kennzahlen der BIS (52 %) erwies sich die Kennzahl als eindeutig beschrieben und nicht weiter erläuterungsbedürftig. Bei sechs Kennzahlen (19 %) ist es jedoch notwendig, eine Erläuterung auszubringen oder die Benennung der Kennzahl zu präzisieren. Bei weiteren neun Kennzahlen (29 %) weicht die Bezeichnung von der tatsächlichen Berechnungsgrundlage erheblich ab bzw. war die Berechnungsgrundlage nicht mehr vorhanden.



622. Beispielsweise wurden bei der Kennzahl „durchgeführte Übungen von Angehörigen der Katastrophenschutzstäbe“ der BIS entgegen der Auslegung nach dem Wortlaut nicht nur die Stabsübungen, sondern alle durch die BIS initiierten Katastrophenschutzübungen berücksichtigt.

623. Die Kennzahl „Überprüfungen von Gefahrguttransporten auf der Straße“ sollte nur die auf der Straße kontrollierten Fahrzeuge umfassen, die Gefahrgut als Ladung haben. Stattdessen wurden teilweise alle auf der Straße kontrollierten Fahrzeuge gezählt.
624. Der Rechnungshof hat eine eindeutige Erläuterung bzw. eine Ergänzung der Hinweise zu den Kennzahlen der BIS empfohlen.

Einheitliche Berechnungsweise

625. Der Istwert für die Kennzahl „Personalstunden uniformierte Präsenz“ der BIS setzt sich aus Teilmengen zahlreicher eigenverantwortlich erhebender Organisationseinheiten der Polizei zusammen. Diese stichprobenartig überprüften Dienststellen verwenden hierzu eigenentwickelte Methoden zur Ermittlung der Istwerte. Die dabei eingesetzten Berechnungsmethoden bzw. Datenquellen wichen erheblich voneinander ab, sodass nicht auszuschließen ist, dass auch die nicht überprüften Dienststellen jeweils verschiedenartige Erhebungsmethoden nutzen. So hat ein Polizeikommissariat zunächst die relevante Anzahl der Personalstunden ermittelt und diese dann anhand eines selbst festgelegten Prozentsatzes pauschal um die Anzahl der Stunden für administrative Tätigkeiten reduziert. Bei einem anderen Polizeikommissariat erfolgt die Erhebung durch die Zählung der tatsächlich für die uniformierte Präsenz geleisteten Ist-Stunden.
626. Der Rechnungshof hat die BIS aufgefordert, die Berechnung der erforderlichen Teilmengen zu vereinheitlichen, um einen validen Kennzahlen-Istwert hervorbringen, aber auch die jeweiligen Istwerte zwischen den Dienststellen vergleichbar machen zu können.

Steuerungsrelevanz

627. Der Rechnungshof hat weitergehend geprüft, ob die geprüften Kennzahlen einem Evaluationsprozess unterliegen bzw. inwieweit die Steuerungsrelevanz weiterhin evident ist.
628. Er hat angeregt, sachliche Zusammenhänge zwischen Kennzahlen nicht nur bei der Nummerierung, sondern auch durch die Anordnung bei der Darstellung aufzuzeigen.
629. Der Rechnungshof hat der BIS empfohlen, zum einen Schätzwerte nicht den tatsächlichen Werten vorzuziehen und zum anderen auf gerundete Schätzwerte als Kennzahlen-Istwerte zu verzichten.
630. Die Tätigkeiten, die durch die Kennzahl „Beanstandungsquote der überprüften Gefahrgutcontainer“ dargestellt werden, sind darauf ausgerichtet, anhand von Risikofaktoren bzw. -indikatoren eine Vorauswahl zu kontrollierender Gefahrgutcontainer zu treffen, um eine möglichst hohe Beanstandungsquote zu erreichen, damit eine hohe Sicherheit gewährleistet werden kann. Hierbei hat der Rechnungshof festgestellt, dass der dargestellte Istwert eine annähernd maximal erreichbare Größe erreicht und damit

Steuerungsentscheidungen – allein auf Grundlage dieser Kennzahl – keinen Effekt mehr auf den Istwert auslösen dürften. Erst im Zusammenhang mit einer im Haushaltsplan benachbart ausgewiesenen Kennzahl ist eine – wenn auch stark eingeschränkte⁶ – Steuerung möglich.

631. Zusammenfassend hat der Rechnungshof der BIS empfohlen, das entsprechende Kennzahlenset danach auszurichten, dass die beabsichtigte Darstellung dem Maßstab als wichtigstem Steuerungsinstrument der Bürgerschaft⁷ gerecht wird.

Fortentwicklung der Kennzahlen

Fortentwicklung der Kennzahlen an Vorgaben der Finanzbehörde ausrichten

632. Bei der BIS werden umfangreiche Anstrengungen unternommen, um das jeweilige Kennzahlenset fortzuentwickeln. Bei zukünftigen Anpassungsbedarfen hat der Rechnungshof empfohlen, diese konsequent auf die Vorgaben der Finanzbehörde auszurichten, sodass Veränderungen bei Kennzahlen nur in begründeten Ausnahmefällen vorgenommen werden,⁸ insbesondere dann, wenn die Steuerungs- bzw. Ressourcenrelevanz nicht gegeben ist.⁹

Stellungnahme der Verwaltung

633. Die Behörde hat die Feststellungen anerkannt und zugesagt, die Forderungen des Rechnungshofs umzusetzen sowie die Empfehlungen zu prüfen.

⁶ Beispielsweise muss ein aufwachsender Ressourceneinsatz nicht zwangsläufig zu einer höheren Quote führen, auch wenn ab einer bestimmten Kontrolldichte anzunehmen ist, dass die Quote sich verringert.

⁷ Stellungnahme des Innenausschusses an den federführenden Haushaltsausschuss vom 13. September 2016 über die Drucksachen 21/5000 vom 20. bis 22. Juni 2016 und 21/5872 vom 8. September 2016.

⁸ Anlage 2 zum Aufstellungsroundschreiben der Finanzbehörde – Richtlinien für die Aufstellung der Voranschläge 2015/2016 – Nr. 6.1.1.

⁹ Anlage 2 zum Aufstellungsroundschreiben der Finanzbehörde – Richtlinien für die Aufstellung der Voranschläge 2017/2018 – Nr. 6.1.

Kennzahlen – Behörde für Stadtentwicklung und Wohnen

Behörde für Stadtentwicklung und Wohnen

Bei der Überprüfung der Kennzahlen-Istwerte der Behörde hat der Rechnungshof Mängel festgestellt, die die Aussagekraft der Kennzahlen reduzieren.

Die Behörde hat noch während der laufenden Prüfung einen strukturierten Prozess zur Verbesserung der Erhebung und Dokumentation der Kennzahlenwerte eingeleitet.

634. Zum 1. Januar 2014 wurde die damalige Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt¹ als sog. Auswahlbereich auf der Grundlage des § 15a LHO a. F. auf einen doppischen Produkthaushalt umgestellt. Ab dem Haushaltsjahr 2015 sind gemäß § 16 Absatz 1 LHO für jede Produktgruppe Art und Umfang der zu erbringenden Leistungen (Leistungszweck) verbindlich festzulegen. Der Leistungszweck ist die Grundlage für die Ermächtigung der Fachbehörden, Kosten zu verursachen und Verpflichtungen einzugehen. Der Leistungszweck wird durch die zugeordneten Produkte, Ziele sowie Kennzahlen und Kennzahlenwerte dargestellt.
635. Der Rechnungshof hat die 39 Kennzahlenwerte² der Behörde für Stadtentwicklung und Wohnen (BSW) daraufhin überprüft, ob die Kennzahlen-Istwerte richtig, nachvollziehbar dokumentiert sowie qualitätsgesichert sind und ob Datenquellen und Erfassungszeiträume eindeutig sind. Es wurde außerdem untersucht, ob die Definition der Kennzahlen mit den durchgeführten Erhebungen der Kennzahlen-Istwerte übereinstimmen.

Definition der Kennzahlen

636. Die Kennzahldefinition ist bei neun Kennzahlen der BSW erläuterungsbedürftig. Eine Kennzahl war zum Beispiel für das Jahr 2014 als „Anzahl der WA-gebundenen Wohnungen (Wohnungsberechtigte mit Dringlichkeitsschein)“ definiert. Aus dieser Definition ging nicht hervor, ob hier die Anzahl der Wohnungen oder Wohnungsberechtigten gezählt wird. Der Rechnungshof hat stattdessen vorgeschlagen, die Bezeichnung in „Anzahl der Wohnungen für vordringlich Wohnungssuchende“ zu ändern.

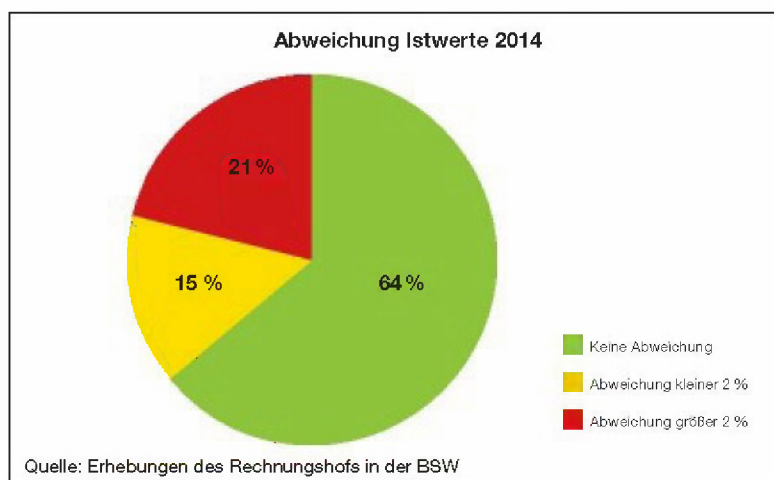
¹ Die Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt wurde zum 1. Juli 2015 in die Behörde für Stadtentwicklung und Wohnen und die Behörde für Umwelt und Energie aufgeteilt.

² Basis: Haushaltsrechnung 2014.

Richtigkeit der Kennzahlenwerte

21 % der
Kennzahlen-
Istwerte
fehlerhaft

637. Der Rechnungshof hat eine Wesentlichkeitsgrenze von 2 % bei den Abweichungen zugrunde gelegt, um bei der Bewertung Rundungsfehler und in ihrer Auswirkung unwesentliche Abweichungen bei den Kennzahlen-Istwerten zu berücksichtigen.
638. Die Überprüfung der Richtigkeit der Kennzahlen-Istwerte der Haushaltsrechnung 2014 hat ergeben, dass es bei 25 der 39 Werte der BSW keine Abweichungen gab, sechs Istwerte eine geringe Abweichung von bis zu 2 % aufwiesen und acht Istwerte um mehr als 2 % vom ermittelten Wert abwichen.



Außerdem wurden für zwei Kennzahlen-Istwerte vorläufige Daten verwendet, in einem weiteren Fall handelte es sich bei dem Wert für 2014 nicht um eine tatsächliche Istzahl, sondern um eine Prognose.

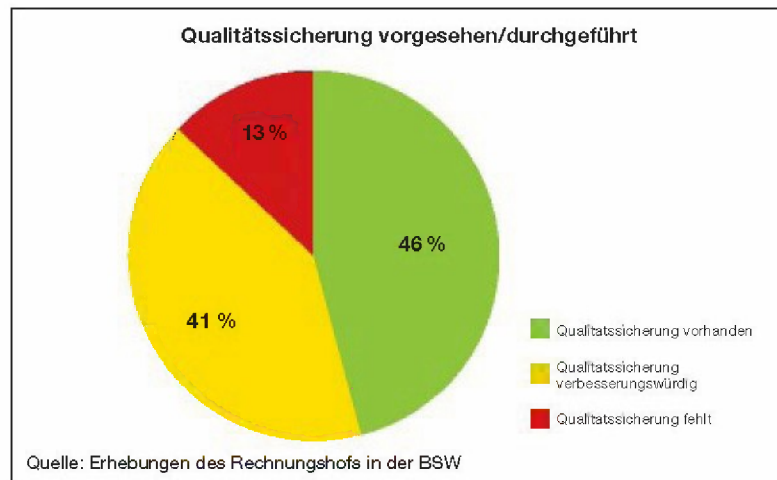
639. Der Rechnungshof hat beanstandet, dass 21 % der Kennzahlen abweichende Angaben bei den Kennzahlen-Istwerten enthalten. Er hat die BSW aufgefordert, die Ursachen dafür zu ermitteln und ein sicheres Verfahren zur Ermittlung der Kennzahlen-Istwerte zu entwickeln.

Qualitätssicherung

Qualitätssiche-
rung noch nicht
ausreichend

640. Für das Jahr 2014 gab es in der Behörde keine zentralen Vorgaben oder Hinweise für eine Qualitätssicherung. In einigen fachlich zuständigen Dienststellen wurde die Ordnungsmäßigkeit der Kennzahlen-Istwerte durch die Überprüfung anhand von Originalunterlagen gesichert (Vier-Augen-Prinzip), in anderen Fällen gab es Plausibilitätskontrollen in unterschiedlichen Ausprägungen.

Das Ergebnis der Qualitätssicherungsprüfung zeigt folgendes Diagramm:

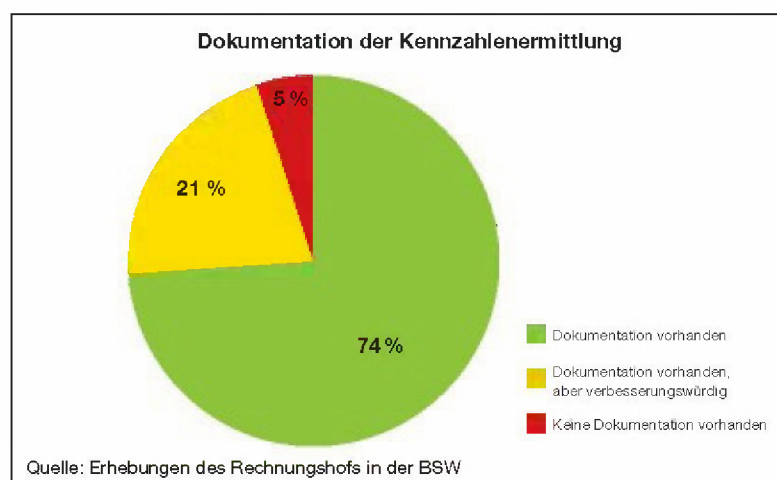


641. Um der budgetrechtlichen Bedeutung von Kennzahlen gerecht zu werden und sicherzustellen, dass künftig vollständige, richtige und verlässliche Angaben gemacht werden, hat der Rechnungshof empfohlen, für alle Kennzahlen, die im Haushaltsplan bzw. in den Quartals- und Halbjahresberichten veröffentlicht werden, eine Qualitätssicherung einzuführen.

Dokumentation der Kennzahlenermittlung

642. Nur eine aussagefähige und aktuelle Dokumentation über die Erstellung der Kennzahlenwerte sichert die Ordnungsmäßigkeit und ermöglicht es, den Kennzahlenwert jederzeit zu reproduzieren. Der Rechnungshof hat festgestellt, dass für zwei der geprüften Kennzahlen keine Dokumentation vorlag und die Dokumentation bei weiteren acht Kennzahlen ergänzungsbedürftig war.

Rund ein Viertel der Dokumentationen ergänzungsbedürftig



643. Der Rechnungshof hat die BSW aufgefordert, künftig für alle Kennzahlen-Istwerte aussagefähige Dokumentationen zu erstellen.

Fazit

644. Der Rechnungshof hat empfohlen, durch zentrale Vorgaben in der BSW sicherzustellen, dass die Fachämter bei der Ermittlung und

Dokumentation der Kennzahlen-Istwerte einheitlich vorgehen, und Definitionen ergänzend zu erläutern oder gegebenenfalls Kennzahlenbezeichnungen eindeutiger zu formulieren.

- 645. Die BSW hat zugesagt, die Forderungen des Rechnungshofs umzusetzen. Sie hat bereits die oben angegebene Kennzahlendefinition (Tz. 636) im Haushaltsplan 2017/2018 mit der vorgeschlagenen Formulierung konkretisiert.
- 646. Sie hat darüber hinaus bereits während der Prüfung begonnen, durch zentrale Vorgaben einen strukturierten Prozess zur Verbesserung der Erhebung und Dokumentation der Kennzahlenwerte einzuleiten und die nach § 9 LHO und den dazu erlassenen Verwaltungsvorschriften vorgesehene Zusammenführung von Fach- und Ressourcenverantwortung sicherzustellen.

Kennzahlen – Finanzbehörde – Steuerverwaltung –

Finanzbehörde – Steuerverwaltung –

Unrichtige Istwerte zeigen, dass die Erhebung und die Qualitätssicherung verbessert werden müssen.

Ein Regelwerk, das die zu erfassenden Daten konkretisiert und das Verfahren der Istwertermittlung verbindlich regelt, ist erst in Ansätzen vorhanden.

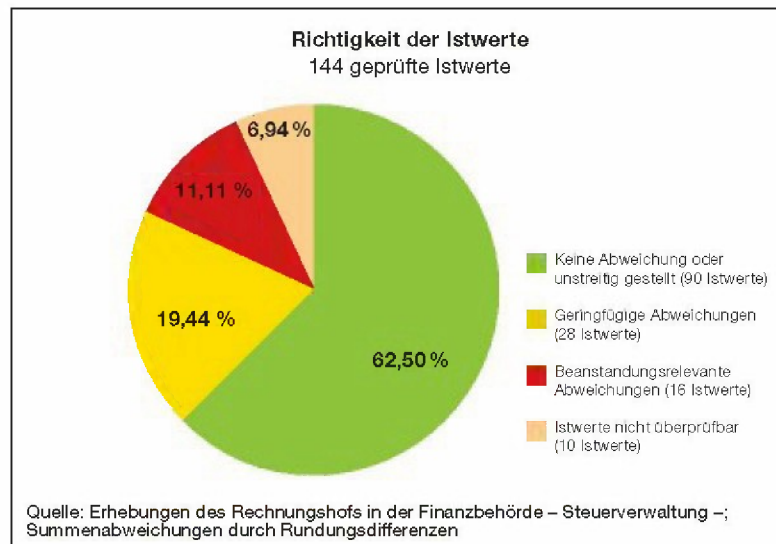
647. Der Rechnungshof hat hinsichtlich der Steuerverwaltung geprüft, ob zu den Kennzahlen des Produkthaushalts zutreffende Istwerte ausgewiesen worden sind. Der Produkthaushalt der Steuerverwaltung umfasst 48 Kennzahlen.¹
648. Für die Erhebung der Istwerte ist im Amt Steuerverwaltung der Finanzbehörde die Gruppe „Verwaltungssteuerung, Berichtswesen, Controlling“ verantwortlich. Sie stützt sich zum Teil auf Daten, die das IT-Referat ermittelt. Im Übrigen erhebt sie die Daten durch formulargestützte Abfragen in den Fachabteilungen. Sämtliche Istwerte werden in einer Datenbank erfasst, die für die haushaltsrelevanten Daten der Steuerverwaltung eingerichtet worden ist.

Richtigkeit der Istwerte

649. Hinsichtlich der Haushaltsjahre 2012, 2013 und 2014 waren 118 von 144 Istwerten² (82 %) nicht zu beanstanden, weil das Ergebnis der Überprüfung mit den ausgewiesenen Werten übereinstimmte oder nur geringfügig (plus/minus 2 %) von ihnen abwich. Wegen erheblicher Abweichungen oder Nichtüberprüfbarkeit gaben 26 Istwerte (18 %) Anlass zur Kritik.

¹ Einzelplan 9.1, Aufgabenbereich 281 (Steuerwesen).

² 48 Kennzahlen x 3 Haushaltsjahre.



Erfassungsfehler

650. Die Unrichtigkeit von Istwerten beruhte – wie folgende Beispiele zeigen – zumeist auf Fehlern bei der Erfassung der einschlägigen Daten.

- Zur Kennzahl B_281_01_003³ erfasste eines der Fachreferate für die Jahre 2012 bis 2014 rund 4.100 Lehrstunden für Schulungen und anlassbezogene Unterweisungen. Darin enthalten waren 2.200 Stunden, die angeblich auf die Erarbeitung von Unterrichtsmaterial, tatsächlich aber auf die Erarbeitung des potenziellen Schulungsgegenstands (eine Verwaltungsanweisung für die Vollstreckungsstellen) entfallen waren. Schulungen, für die das Unterrichtsmaterial gebraucht worden wäre, hatten nicht stattgefunden. Der tatsächliche Aufwand belief sich auf rund 1.900 Stunden.
- Zur Kennzahl B_281_02_005⁴ wurde das mit eventuellen Minderergebnissen zu saldierende Mehrergebnis aus der Prüfung der Steuererklärungen in sog. Arbeitnehmerfällen für 2014 um fast 1,1 Mio. Euro höher angegeben, als es tatsächlich war.⁵ Nach den Feststellungen des Rechnungshofs war die Saldierung unterblieben.

Qualitäts-
management
verbesserungs-
bedürftig

651. Dass die Erfassungsfehler nicht schon bei der Istwertermittlung, sondern erst bei deren Überprüfung vonseiten des Rechnungshofs aufgefallen sind, zeigt, dass das Qualitätsmanagement verbesserungsbedürftig ist. Zwar wird die Plausibilität der ermittelten Istwerte in aller Regel anhand der Vorjahreswerte überprüft. Es mangelt aber insbesondere bei den Meldungen anderer Fachabteilungen (Tz. 648) an einer sachgerechten und zumindest auf

³ Fachaufsicht und Erarbeitung von Rechtsnormen sowie Verwaltungsanweisungen: Schulungen und anlassbezogene Unterweisungen durch Bedienstete des Amtes „Steuerverwaltung“ in Ausübung der Fachaufsicht (in Lehrstunden).

⁴ Bundesauftragsverwaltung – Ertragsteuern: Durch Abweichung von Angaben in Steuererklärungen erwirtschaftetes Mehrergebnis bei Arbeitnehmerfällen.

⁵ Das Mehrergebnis betrug nicht 20,769 Mio. Euro, sondern nur 19,672 Mio. Euro (- 5,28 %).

Stichproben gestützten Überprüfung der den Meldungen zugrunde liegenden Ausgangsdaten oder der manuell zugesteuerten Auswertungsparameter.

652. Die Finanzbehörde – Steuerverwaltung – hat die Beanstandungen überwiegend akzeptiert und zugesagt, die Qualitätssicherung zu verbessern. Darüber hinaus sollen die Feststellungen des Rechnungshofs auch gegenüber den Fachabteilungen thematisiert werden.

Fehlerhafte Datenbank- oder Excel-Funktionen

653. Zuweilen führten fehlerhafte Datenbank- oder Excel-Funktionen zu einer unrichtigen Datengrundlage für bestimmte Istwerte.

Funktionskontrolle bei rechnerischer Weiterverarbeitung von Daten noch unzureichend

- Aufgrund eines Fehlers bei der Datenaggregation in der Datenbank des Controllingreferats (Tz. 648) wurde die Zahl der Lehrstunden für Schulungen und anlassbezogene Unterweisungen durch Bedienstete der Finanzbehörde – Steuerverwaltung – (Kennzahl B_281_01_003⁶) niedriger ausgewiesen als es nach den dort erfassten und durchweg nicht beanstandeten Meldungen der Fachabteilungen der Fall hätte sein müssen.⁷
- Bei der mithilfe einer Excel-Tabelle ermittelten Anzahl der gebuchten Zahlungsvorgänge im Kontext von Steuererhebung und Vollstreckung (Kennzahl B_281_02_027⁸) führte eine unzutreffende Formel ebenfalls zu unrichtigen Istwerten.⁹

Der Rechnungshof hat die Fehler auf eine unzureichende systemische Kontrolle zurückgeführt. Die Finanzbehörde – Steuerverwaltung – will für Abhilfe sorgen.

Inkongruenz von Kennzahl und zugeordneten Werten

654. Für den Bereich „Steuerfahndung/Bußgeld- und Strafsachen“ ist die Kennzahl „Anzahl der durchgeführten Verfahren“ gebildet worden (Kennzahl B_281_02_023¹⁰). Dazu soll nach interner Vorgabe die „Summe der durchgeführten Verfahren der BuStra¹¹ und der Steufa¹²“ angegeben werden.
655. Der Rechnungshof hat festgestellt, dass die in den Produkthaushalten angegebenen Istwerte nur die in den Steuerfahndungs-

⁶ Fachaufsicht und Erarbeitung von Rechtsnormen sowie Verwaltungsanweisungen: Schulungen und anlassbezogene Unterweisungen durch Bedienstete des Amtes „Steuerverwaltung“ in Ausübung der Fachaufsicht (in Lehrstunden).

⁷ Für 2012 nur 1.168 anstelle von 1.408 (+ 20,54 %); für 2013 nur 1.895 anstelle von 2.213 (+ 16,78 %). Zu Beanstandungen des Rechnungshofs an den Meldungen einer der verschiedenen Fachabteilungen siehe oben Tz. 650.

⁸ Erhebung und Vollstreckung: Anzahl der gebuchten Zahlungsvorgänge.

⁹ Die Zahl der gebuchten Zahlungsvorgänge betrug 2012 nicht 7.000.329, sondern 7.211.440 (+ 3,02 %).

¹⁰ Steuerfahndung/Bußgeld- und Strafsachen: Anzahl der durchgeführten Verfahren.

¹¹ Bußgeld- und Strafsachenstelle.

¹² Steuerfahndung.

*Inkongruenz
von Kennzahl
und zugeord-
neten Werten
beseitigen*

statistiken erfassten Fahndungsprüfungen, nicht aber die in der Steuerstrafsachenstatistik erfassten Verfahren der Bußgeld- und Strafsachenstelle berücksichtigten. Bei korrekter Erfassung wäre in den Produkthaushalten ein Mehrfaches an Verfahren auszuweisen gewesen.¹³

656. Der Rechnungshof hat die unvollständige Erfassung der für die jeweiligen Istwerte relevanten Verfahren bemängelt, zugleich aber registriert, dass die Kennzahl B_281_02_023 im Haushaltsplan-Entwurf 2017/2018 eine neue Bezeichnung erhalten hat, die der bisherigen Praxis folgt, nur die Zahl der Steuerfahndungsprüfungen auszuweisen. Die bisherige Inkongruenz von Kennzahl und zugeordneten Werten ist damit beseitigt worden.

Nicht überprüfbare Istwerte / Revisionssicherheit

657. Der Rechnungshof hat festgestellt, dass für sieben Istwerte aus der Produktgruppe 281 01 (Steuerverwaltung [Amt 5]) sowie für drei weitere Istwerte aus der Produktgruppe 281 03 (Norddeutsche Akademie für Finanzen und Steuerrecht) keine Unterlagen vorlagen, anhand derer sich die im Produkthaushalt angegebenen Werte hätten nachvollziehen lassen.

- Hinsichtlich der Zahl der begleiteten Gesetzgebungsverfahren (Kennzahl B_281_01_001¹⁴) hat es in der zuständigen Fachabteilung zwar zunächst elektronische Aufzeichnungen gegeben. Die entsprechenden Daten sind aber gelöscht worden. Später ist auf eine Erhebung der Istwerte verzichtet und als Istwert der Sollwert angegeben worden.
- Erlasse werden mithilfe eines internen Informationssystems verbreitet. Es wird deshalb auch genutzt, um die Zahl der erstellten Anwendungserlasse (Kennzahl B_281_01_002¹⁵) zu ermitteln. Während für die Jahre 2012 und 2013 handschriftliche Aufzeichnungen vorlagen, die die Recherche und ihr Ergebnis dokumentierten, fehlten sie für das Jahr 2014. Der Istwert für das Haushaltsjahr 2014 war damit nicht überprüfbar.
- Hinsichtlich der Zahl der automationsgestützten Fachverfahren (Kennzahl B_281_01_004¹⁶) hat das IT-Referat eine zur Erfassung vorgesehene Liste nicht geführt.
- Hinsichtlich des Auslastungsgrads in der steuerfachlichen Fortbildung (Kennzahl B_281_03_009¹⁷) war die Istwertermittlung für die Jahre 2012, 2013 und 2014 gleichfalls nicht über-

¹³ 2012: 2.306 statt 575 Verfahren (+ 301,05 %); 2013: 3.522 statt 786 Verfahren (+ 348,09 %); 2014: 4.577 statt 1.990 Verfahren (+ 130,00 %).

¹⁴ Fachaufsicht und Erarbeitung von Rechtsnormen sowie Verwaltungsanweisungen: Anzahl der begleiteten Gesetzgebungsverfahren.

¹⁵ Fachaufsicht und Erarbeitung von Rechtsnormen sowie Verwaltungsanweisungen: Anzahl der erstellten Anwendungserlasse.

¹⁶ Betrieb und Entwicklung steuerlicher Automationsverfahren: Anzahl der automationsgestützten Fachverfahren.

¹⁷ Steuerfachliche Fortbildung: Auslastungsgrad.

prüfbar. Die den Angaben zugrunde liegende Übersicht der Norddeutschen Akademie für Finanzen und Steuerrecht ließ weder Ausgangsdaten noch Rechengang erkennen.

658. Der Rechnungshof hat die unzureichende Revisionsfähigkeit der Istwerte beanstandet und gefordert, durch geeignete Vorgaben eine sachgerechte und längerfristig verfügbare Dokumentation ihrer Erhebung zu gewährleisten.
659. Die Finanzbehörde – Steuerverwaltung – hat die Beanstandungen akzeptiert und auf bereits realisierte oder noch umzusetzende Maßnahmen hingewiesen. Die Verbesserung der Revisionssicherheit werde Teil eines umfassenden Prozesses zur qualitativen Optimierung der Istwertermittlung sein.

Dokumentation der Istwerterhebung verbessern

Methodischer Ansatz der Istwertermittlung

660. Der methodische Ansatz der Istwertermittlung wurde in 35 von 48 Fällen (73 %) der jeweiligen Kennzahl gerecht. In zwölf Fällen hat der Rechnungshof Mängel festgestellt. In einem Fall war der methodische Ansatz nicht überprüfbar.

Außenprüfung: Zahl der zu prüfenden Fälle

661. Für den Bereich „Außenprüfung“ ist die Kennzahl „Anzahl der zu prüfenden Fälle“ (Kennzahl B_281_02_014¹⁸) gebildet worden. Der Wortlaut „zu prüfende Fälle“ vermittelt im Kontext jahresbezogener Plan- und Istwerte die Vorstellung, dass die Zahl derjenigen Fälle anzugeben ist, die im jeweiligen Haushaltsjahr zu prüfen sind oder waren. Tatsächlich wird nach entsprechender Vorgabe erfasst

- hinsichtlich der Betriebsprüfung die Zahl der Betriebe,
- hinsichtlich der Lohnsteuer-Außenprüfung die Zahl der Arbeitgeber sowie
- hinsichtlich der Umsatzsteuer-Sonderprüfung die zum Schluss des Vorjahres ermittelte Zahl der Grundkennbuchstaben zur Umsatzsteuer (siehe Kennzahl B_281_02_001¹⁹).

In den Istwerten zu der Kennzahl B_281_02_014 spiegelt sich damit nicht die Zahl derjenigen Fälle wider, die – etwa unter Berücksichtigung des jeweils angestrebten Prüfungsturnus – im jeweiligen Jahr zu prüfen waren, sondern die Zahl der unabhängig vom Zeitpunkt überhaupt prüfbar gewesenen Fälle. Sinngemäß gilt dies für die Planwerte.

¹⁸ Außenprüfung: Anzahl der zu prüfenden Fälle.

¹⁹ Bundesauftragsverwaltung – Umsatzsteuer: Anzahl der zu veranlagenden Steuerfälle.

*Missverständliche
Bezeichnung
von Kennzahlen
vermeiden*

662. Der Rechnungshof hat beanstandet, dass die Vorgabe, nach der die der Kennzahl zugeordneten Plan- und Istwerte zu ermitteln sind, der Bezeichnung der Kennzahl im Kontext eines jahresbezogenen Produkthaushalts nicht gerecht wird, und eine Veränderung gefordert.
663. Die Finanzbehörde – Steuerverwaltung – hat auf die Kennzahl „Anzahl der geprüften Betriebe“ hingewiesen, die es separat für die Betriebsprüfung, die Lohnsteuer-Außenprüfung und die Umsatzsteuersonderprüfung gebe.²⁰ Die Plan- und Istwerte zu diesen Kennzahlen dokumentierten das geplante oder erledigte Arbeitspensum, das der Rechnungshof im Auge habe.
664. Zur Vermeidung von Missverständnissen hat sich die Finanzbehörde – Steuerverwaltung – bereit erklärt, die Bezeichnung künftig so zu verändern, dass entweder von der „Zahl der prüfbaren Fälle“ oder von vornherein von der „Zahl der Betriebe, Arbeitgeber und Umsatzsteuerpflichtigen“ gesprochen wird.

Vollständige Erfassung und richtige Zuordnung des eingesetzten Personals

665. In den verschiedenen Teilen des nach Aufgabenbereichen gegliederten Produkthaushalts der Steuerverwaltung dient jeweils eine Kennzahl dazu, mit Angaben über den Umfang des in den jeweiligen Aufgabenbereichen eingesetzten Personals zur Darstellung des Leistungszwecks (§ 16 LHO) beizutragen.²¹

Sachgebietsleitungen und Personal für die Betreuung steuerbegünstigter Körperschaften

*Vorgaben zur
Ermittlung des
eingesetzten
Personals
korrigieren*

666. Der Rechnungshof hat festgestellt, dass mit den Sachgebietsleitungen die untere Führungsebene in den Finanzämtern bei der Ermittlung des Personaleinsatzes nicht berücksichtigt wird. Da ihre Tätigkeit wie die der Bearbeiterinnen und Bearbeiter den für die Gliederung des Produkthaushalts maßgeblichen Aufgabenbereichen zugeordnet werden kann, gibt es keinen sachlichen Grund, sie bei der Erfassung des bereichsspezifischen Personaleinsatzes auszunehmen. Vergleichbares gilt für die Bediensteten, die mit steuerbegünstigten Körperschaften befasst sind und ebenfalls nicht berücksichtigt werden.

²⁰ Kennzahlen B_281_02_015 (Außenprüfung – Betriebsprüfung: Anzahl der durchgeführten Prüfungen insgesamt), B_281_02_017 (Außenprüfung – Lohnsteuer-Außenprüfung: Anzahl der durchgeführten Prüfungen insgesamt) und B_281_02_019 (Außenprüfung – Umsatzsteuersonderprüfung: Anzahl der durchgeführten Prüfungen insgesamt).

²¹ So für die Bundesauftragsverwaltung (B_281_02_006 [Bundesauftragsverwaltung – Umsatz- und Ertragsteuern: eingesetztes Personal]), die Verwaltung der Landes- und Kommunalsteuern (B_281_02_013 [Landes- und Kommunalsteuern: eingesetztes Personal]), die Außenprüfung (B_281_02_021 [Außenprüfung: eingesetztes Personal]) sowie für die Aufgabenbereiche „Bußgeld- und Strafsachen/Steuerfahndung“ (B_281_02_026 [Steuerfahndung(Bußgeld- und Strafsachen: eingesetztes Personal)]) und „Erhebung und Vollstreckung“ (B_281_02_031 [Erhebung und Vollstreckung: eingesetztes Personal]).

Der Rechnungshof hat gefordert, den Personaleinsatz künftig unter Berücksichtigung der Sachgebietsleitungen sowie sämtlicher Bearbeiterinnen und Bearbeiter zu ermitteln oder zu prognostizieren.

667. Die Finanzbehörde – Steuerverwaltung – will angesichts eines in ihren Augen hohen Aufwands kritisch prüfen, ob die Sachgebietsleitungen künftig berücksichtigt werden können. Bleibe es bei der jetzigen Praxis, werde sie eine Klarstellung der Kennzahlbezeichnung in Betracht ziehen.²² Auch hinsichtlich des Personals zur Betreuung steuerbegünstigter Körperschaften werde sie prüfen, inwieweit sich die Forderung des Rechnungshofs umsetzen lasse. Sie vertrete jedoch nicht die Auffassung, „dass es dem Ansatz des Haushaltsplans (entspreche), sämtliche Vollzeitäquivalente abzubilden.“
668. Der Rechnungshof hält an seinem Standpunkt fest, weil die erhebungsbezogenen Vorbehalte nicht überzeugen und selektive Angaben zum Personaleinsatz nicht zur sachgerechten Darstellung des Leistungszwecks beitragen.

Verwaltung der Gewerbesteuer

669. Die Gewerbesteuer ist eine kommunale Steuer, die im Produkthaushalt der Steuerverwaltung dem Bereich „Landes- und Kommunalsteuern“ zuzuordnen ist. Das für die Verwaltung der Gewerbesteuer eingesetzte Personal wird jedoch nicht dort, sondern im Bereich „Bundesauftragsverwaltung“ erfasst. Der Grund für diese Praxis ist erkennbar erhebungstechnischer Natur, denn die Gewerbesteuer wird in den Finanzämtern stets im Verbund mit den Gemeinschaftsteuern²³ verwaltet, sodass der anteilige Aufwand für die Verwaltung der Gewerbesteuer in den Finanzämtern geschätzt werden müsste.
670. Erhebungstechnische Präferenzen dürfen jedoch nicht dazu führen, dass die im Produkthaushalt angestrebte Unterscheidung zwischen dem Personalaufwand für die Verwaltung von Steuern im Auftrag des Bundes und dem Personalaufwand für die Verwaltung der Landes- und Kommunalsteuern verwischt wird. Der Rechnungshof hat deshalb gefordert, den anhand der jeweils aktuellen Personalbedarfsberechnung schätzbaren Personalaufwand für die Gewerbesteuer unter der zutreffenden Kennzahl zu erfassen.
671. Die Finanzbehörde – Steuerverwaltung – will die Realisierbarkeit der Forderung prüfen und notfalls die Bezeichnung der betroffenen Kennzahlen ändern.

*Zuordnung des
eingesetzten
Personals
korrigieren*

²² Zum Beispiel durch den Zusatz „ohne fachliche Leitungsebene“.

²³ Einkommensteuer, Körperschaftsteuer, Umsatzsteuer.

Zahl der Vollstreckungsfälle

- Verlässlichkeit von Datenquellen prüfen*
672. Die Anzahl der Vollstreckungsfälle (Kennzahl B_281_02_029²⁴) wird derzeit nicht nach Maßgabe der Vollstreckungsstatistik ermittelt, sondern durch maschinelle Auszählung derjenigen Speicherkonten, in denen für eine oder mehrere Steuerforderungen eine Rückstandsanzeige gefertigt worden ist. Der Rechnungshof hat festgestellt, dass die Daten der Vollstreckungsstatistik zumindest in den Jahren 2012 und 2013 deutlich von den im Produkthaushalt ausgewiesenen Istwerten abwichen.
- Der Rechnungshof hat den bislang unterbliebenen Abgleich beider Zahlenwerke beanstandet und gefordert, dies nachzuholen, um zu entscheiden, welche der beiden Datenquellen der Kennzahl tatsächlich gerecht wird.
673. Die Istwerte beruhten im Übrigen nicht immer auf der oben beschriebenen Auszählung der Speicherkonten. 2013 wurde die Zahl der Vollstreckungsschuldner mithilfe der monatlichen Vollstreckungsstatistiken rechnerisch ermittelt. Das führte zu einem signifikant anderen Ergebnis, als es sich im zuvor und später praktizierten Auszählungsverfahren ergeben hätte.²⁵
- Der Rechnungshof hat auch vor diesem Hintergrund eine alsbaldige Beseitigung der zutage getretenen Widersprüche gefordert.
674. Die Finanzbehörde – Steuerverwaltung – hat die Kritik akzeptiert und will für eine sachgerechte Vorgabe zur Ermittlung der Istwerte sorgen.

Regelwerk

- Kennzahlen konkretisieren, Verfahren der Istwertermittlung verbindlich regeln*
675. Eine ordnungsgemäße Ermittlung der Istwerte zu den Kennzahlen des Produkthaushalts setzt bei Bedarf eine Konkretisierung der zu erfassenden Daten voraus („Was wird gezählt?“). Darüber hinaus muss feststehen, auf welche Datenquellen zurückzugreifen ist und welche Erfassungsmodalitäten zu beachten sind („Wie wird gezählt?“). Schließlich muss geregelt sein, dass und wie die Erfassung der Istwerte zu dokumentieren ist. Nur so ist die notwendige Revisionssicherheit gewährleistet.
676. Interne Festlegungen zum verwaltungsseitigen Verständnis der einzelnen Kennzahlen haben sich in einer Übersicht niedergeschlagen, die in ihrer jetzigen Form eine Hilfe zum Verständnis der Kennzahlen des Aufgabenbereichs 281 darstellt, nicht aber ein Regelwerk, das alle am Erhebungsprozess Beteiligten bindet und für Revisionszwecke verwendbar wäre. Der Rechnungshof hat auf die Notwendigkeit einer systematischen Vervollständigung der vorhandenen Grundlage hingewiesen, entsprechende Aktivitäten gefordert und konkrete Anregungen zur Realisierung eines solchen Vorhabens gegeben.

²⁴ Erhebung und Vollstreckung: Anzahl der Vollstreckungsfälle.

²⁵ 23.292 statt 17.125 Vollstreckungsschuldner (- 26,79 %).

677. Die Finanzbehörde – Steuerverwaltung – will das Vorhaben in Angriff nehmen und die Anregungen aufgreifen. Darüber hinaus plant das Amt Haushalt und Aufgabenplanung der Finanzbehörde, künftigen Haushaltsplan-Entwürfen ein sog. Kennzahlenbuch beizufügen, um die Kennzahlen wie auch die Modalitäten der Ist- und Sollwertermittlung zu erläutern.²⁶

²⁶ Nach derzeitigem Stand ist vorgesehen, den Bezug der Kennzahl zum Ziel der Produktgruppe darzustellen und die Haushaltsrelevanz der Kennzahl zu erläutern. Darüber hinaus sind Angaben zur Berechnung bzw. Ermittlung der Kennzahlwerte, zur Datenquelle, zum Erhebungszeitpunkt, zur Qualitätssicherung, zur Dokumentation der Datenermittlung und zur Verantwortung für die Datenermittlung geplant.

IV. Anhang

Tatortproduktionen des NDR

NDR

Die Produktionskosten des NDR überstiegen die veranschlagten Beträge regelmäßig, teilweise bis zu 20 %. Sie lagen damit deutlich über den durchschnittlichen ARD-Kosten. Einzelposten von bis zu 85.000 Euro hat der NDR nicht im Einzelnen, sondern pauschal auf Basis von Erfahrungswerten überprüft und Gemeinkosten in der Gesamtkostendarstellung nicht ausgewiesen.

678. Die ARD-Anstalten verbreiten seit 1970 inzwischen jährlich 43 bis 48 Folgen der Reihe „Tatort“ als Erstaussstrahlung. Der NDR beteiligt sich hieran mit in Hamburg, Niedersachsen und Schleswig-Holstein spielenden Folgen. Der Rechnungshof der Freien und Hansestadt Hamburg (federführend), der Niedersächsische Landesrechnungshof und der Landesrechnungshof Schleswig-Holstein haben neun der 18 zwischen 2012 und 2014 vom NDR in Auftrag gegebenen Tatortproduktionen geprüft.
- Vergleichsweise hohe Produktionskosten*
679. Bei Produktionskosten von durchschnittlich 1,7 Mio. Euro (NDR) bzw. 1,5 Mio. Euro (ARD) übertraf die teuerste Folge mit 2,1 Mio. Euro den Durchschnitt der ARD um 40 %. Der NDR begründet die über dem Durchschnitt liegenden Kosten mit der Verpflichtung besonders bekannter und deshalb kostenintensiver Schauspieler, Drehbuchautoren und Regisseure, die zur Reichweitensteigerung der NDR Tatortproduktionen beitragen sollen. Die Rechnungshöfe weisen darauf hin, dass auch die Tatortproduktionen anderer Sendeanstalten mit hochkarätigen Darstellern besetzt sind, und halten darüber hinaus den Anteil der Regie- und Drehbuchhonorare in Relation zu den Gesamtaufwendungen der Produktionen von regelhaft unter 5 % für vernachlässigenswert. Die vom NDR erhoffte Reichweitensteigerung durch kostenintensivere Produktionen wird im Übrigen nicht durchgängig durch die Reichweitenmessungen bestätigt.
680. Sämtliche dieser 18 Tatortfolgen hat der NDR als Fremdproduktionen erstellen lassen, weil die bei Eigenproduktionen erforderlichen Produktionsteams nicht ganzjährig ausgelastet wären. Dabei werden die Drehbücher durch die jeweiligen Produktionsfirmen erworben, um finanzielle Risiken für den NDR durch nachträgliche Veränderungen an der Urfassung zu vermeiden.
- Unzureichende Prüfung von Kalkulationen*

Die Prüfung der Kalkulationsunterlagen, die Einzelposten von bis zu 85.000 Euro enthalten, erfolgt seit Jahren nicht in der aussagekräftigeren Form einer eigenständigen Gegenkalkulation, sondern als bloße Plausibilitätsprüfung. Pauschale Abschläge, die der NDR

im Rahmen seiner Prüfungen vornimmt, werden von ihm nicht begründet dokumentiert. Die Sachbearbeitung erfolgt seit Jahren durch einen und denselben Produktionsmitarbeiter des NDR. Das Ergebnis der Plausibilitätsprüfung wird vom jeweils zuständigen Redakteur gegengezeichnet.

681. Die Rechnungshöfe halten dieses Verfahren für inhaltlich unzureichend, nicht ausreichend transparent und nicht hinreichend gegen Korruption gesichert. Gerade auch vor dem Hintergrund seiner vergleichsweise hohen Produktionskosten haben sie den NDR aufgefordert, nachvollziehbare Kriterien für die Überprüfung der Kalkulation zu entwickeln, durchgeführte Preisvergleiche zu dokumentieren und angemessene Vorsorge gegen Korruption zu treffen.
682. Der NDR hat dargelegt, in seinem den Rechnungshöfen nach Abschluss der Prüfung zur Verfügung gestellten und überarbeiteten Handbuch für Auftrags- und Koproduktionen nunmehr die Bedingungen einer Plausibilitätsprüfung definiert zu haben. Dessen ungeachtet entsprächen die Vorgaben des NDR den üblichen Standards der ARD. Der NDR hält Gegenkalkulationen für zu aufwendig und bevorzugt weiterhin eine Plausibilitätsprüfung. Er hat weiter geltend gemacht, dass er das Vier-Augen-Prinzip beachte und auf Redaktionsseite die zuständigen Redakteure regelmäßig wechselten.
683. Die Einlassung des NDR vermag die Kritik der Rechnungshöfe an der mangelnden Tiefe der Kontrollen und der damit auch zusammenhängenden Korruptionsprävention nicht auszuräumen. Eine Plausibilitätsprüfung kann eine detaillierte Überprüfung der Kalkulation nicht ersetzen. Die Rechnungshöfe halten deshalb eine zumindest stichprobenhafte Überprüfung der Kalkulation größerer Einzelposten nach wie vor für notwendig und auch leistbar. Mit der damit zugleich eröffneten besseren Möglichkeit der Kontrolle durch den Redakteur würde auch das Vier-Augen-Prinzip wirkungsvoller umgesetzt.
684. Zur Veranschlagung der einzelnen Tatortproduktionen in der Wirtschaftsplanung des NDR haben die Rechnungshöfe festgestellt:
- Die tatsächlich abgerechneten Kosten übertreffen regelmäßig das Soll, und zwar um bis zu 20 % (im Mittel 7,5 %). Hierbei haben die Rechnungshöfe auch von den Produktionsfirmen teilweise eingeworbene Mittel aus Filmförderung berücksichtigt.
 - Der NDR weist seine Gemeinkosten für die Tatortproduktionen nicht aus, obwohl diese den einzelnen Produktionen zugeordnet werden können und im Durchschnitt etwa 50 % der Produktionskosten ausmachen.
685. Die Rechnungshöfe haben den NDR aufgefordert, den zu erwartenden Aufwand für die Produktion einzelner Tatortfolgen intern vollständig darzustellen und hierbei insbesondere seine anteiligen Gemeinkosten zu berücksichtigen. Dies würde die Transparenz

*Keine vollständige
Transparenz
über Kosten*

verbessern. Entsprechende Standards sind im Übrigen auch Voraussetzung für notwendige Kostenvergleiche innerhalb der ARD. Aus Sicht des NDR ist ein Ausweis der Gemeinkosten nicht erforderlich, da diese für die Steuerung nicht relevant seien. Die Rechnungshöfe haben darauf hingewiesen, dass die Gemeinkosten bis zu 50 % der Produktionskosten ausmachen und ein Verzicht auf ihre Ausweisung die Vorstellung von den tatsächlichen Kosten einer Tatortproduktion verzerrt.

686. Bei den von den Rechnungshöfen untersuchten Tatortproduktionen hat der NDR die Gagen der Hauptdarsteller einschließlich der hierauf fälligen Sozialabgaben übernommen und als seine Eigenleistungen beigestellt. Derartige Eigenleistungen des NDR waren nach den für den Prüfungszeitraum geltenden Vorgaben seines Handbuchs für Auftrags- und Koproduktionen nur in Ausnahmefällen zulässig, setzten dann aber zugleich die den Produktionsfirmen zustehenden prozentualen Zuschläge auf die Gesamtkosten herab. Die Rechnungshöfe haben zum einen den Umgang des NDR mit seinem Regelwerk kritisiert und ihn zum anderen aufgefordert, dieses zweckmäßiger zu gestalten. Der NDR hat im Zusammenhang mit der Prüfung sein Handbuch im Sinne der generellen Zulässigkeit einer Beistellung von Eigenleistungen abgeändert.
687. Die Rechnungshöfe haben den NDR aufgefordert, den Nachweis zu führen, dass insbesondere die hohe Spannweite bei den Vergütungen der Hauptdarsteller und die damit zusammenhängende hohe Varianz bei den Produktionskosten in einem angemessenen Verhältnis zur Reichweite der jeweiligen Tatortfolgen steht, und im Übrigen sicherzustellen, dass in der Kalkulation auch die Lohnnebenkosten erfasst werden.
688. Die zur Verfügung gestellten Produktionsakten enthielten nicht alle Regisseur- und Drehbuchverträge zu den in die Prüfung einbezogenen Tatortfolgen. Der NDR selbst hatte sich nur entsprechende Einsichtsrechte in den Produktionsverträgen gesichert.

Auch derartige Verträge mit Dritten müssen schon mit Blick auf die Kalkulationen des NDR Bestandteil seiner Produktionsakten sein.

Die Rechnungshöfe haben den NDR aufgefordert, dafür Sorge zu tragen, dass auch die von den Produktionsfirmen abgeschlossenen Regisseur- und Drehbuchverträge nachrichtlich Bestandteil der Produktionsakten werden.

689. Der NDR hat mit Darstellern Buyout-Vereinbarungen zur Abgeltung von Ansprüchen im Falle von Wiederholungssendungen sowie mit Regisseuren und Produzenten Vereinbarungen zur Abgeltung von Senderechten getroffen. Die Rechnungshöfe bemängeln, dass bislang keine Maßstäbe zur Bemessung des Werts dieser Rechte entwickelt wurden. Der NDR hat dargelegt, auf Grundlage überarbeiteter Regelwerke die Anwendung eines sog. Schichtmodells zur Bewertung dieser Rechte zu erproben.

Keine Maßstäbe zur Bemessung von Rechten

Kostenerstattung der NDR Media GmbH

NDR / NDR Media GmbH

Über die Prüfung der NDR Media berichtet der Niedersächsische Landesrechnungshof in seinem Jahresbericht zur Haushalts- und Wirtschaftsführung 2016 unter folgendem Vorspann. Der Hinweis auf den Beitrag des Niedersächsischen Landesrechnungshofs an dieser Stelle beruht auf § 14a des Rundfunkstaatsvertrags:

„Die Einhaltung steuerlicher Vorschriften ist kein unwiderlegbares Indiz für die Marktkonformität des Werbegeschäfts des Norddeutschen Rundfunks. Es bedarf einer regelmäßigen Überprüfung der im Körperschaftsteuergesetz vorgesehenen Pauschalen auf ihre Angemessenheit. Eine solche Überprüfung hatte die Bundesregierung der EU-Kommission bereits vor Jahren im Rahmen eines EU-Beihilfeverfahrens zugesagt.“¹

Hamburg, den 12. Januar 2017

Dr. Stefan Schulz Michael Otto-Abeken Elisabeth Seeler-Kling

Joachim Mose Philipp Häfner Birgit Fuhlendorf

Frau Fuhlendorf hat an der Prüfung „Rahmenverträge für die Unterhaltung von Straßenbegleitgrün und Straßengräben“ gemäß § 9 Gesetz über den Rechnungshof der Freien und Hansestadt Hamburg nicht mitgewirkt.

¹ Niedersächsischer Landesrechnungshof, Jahresbericht 2016, S. 175.